

# **Sistema de Naciones Unidas frente al desastre asociado con el Huracán Mitch en Honduras**

**-de la atención de la emergencia a la gestión de riesgos-**

*Allan Lavell Thomas  
Manuel Argüello Rodríguez*

**Diciembre de 1999**

**LA RED**

Red de Estudios Sociales en Prevención  
de Desastres en América Latina

**1999**

## Tabla de Contenido

<b>PRESENTACIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS ANTECEDENTES Y MANDATOS EN EL TEMA DE LOS DESASTRES .....</b>	<b>3</b>
<b>EL HURACÁN MITCH Y SUS IMPACTOS EN EL TERRITORIO Y SOCIEDAD HONDUREÑOS .6</b>	
A. LA TORMENTA: CARACTERÍSTICAS FÍSICAS Y TRAYECTORIA .....	6
B. LOS IMPACTOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y AMBIENTALES .....	7
C. LOS IMPACTOS: LA DIFERENCIACIÓN A ESCALA DEL TERRITORIO.....	8
D. LAS CARACTERÍSTICAS DEL DESASTRE Y LOS DESAFÍOS DE LA RESPUESTA. ....	12
<b>NACIONES UNIDAS DURANTE LA ATENCIÓN DE LA EMERGENCIA.....</b>	<b>14</b>
A. REACCIÓN Y APOYO A LA INSTITUCIONALIDAD NACIONAL.....	14
B. FORMAS PROPIAS DE ORGANIZACIÓN Y COORDINACIÓN DEL SISTEMA.....	16
C. INICIATIVAS INNOVADORAS EN LA GESTIÓN Y EJECUCIÓN.....	17
D. RESULTADOS INMEDIATOS DE LAS EXPERIENCIAS DESARROLLADAS .....	18
E. COORDINACIÓN REGIONAL Y CON AGENCIAS DONANTES.....	19
F. RELACIÓN CON ORGANISMOS PRIVADOS Y HUMANITARIOS .....	20
G. ROL JUGADO EN LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS NACIONALES .....	20
<b>EL SISTEMA Y SU ROL AL ENFRENTAR LA REHABILITACIÓN Y LA RECONSTRUCCIÓN.22</b>	
A. EL PROCESO INMEDIATO DE REHABILITACIÓN .....	22
B. LOS PROYECTOS DE RECONSTRUCCIÓN Y TRANSFORMACIÓN .....	24
<b>LAS LECCIONES APRENDIDAS POR NACIONES UNIDAS Y RETOS PARA EL FUTURO .....</b>	<b>27</b>
SOBRE LA SITUACIÓN GENERAL DEL PAÍS: RIESGO E INSTITUCIONALIDAD .....	27
SOBRE EL ROL DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS .....	31
<b>UNA VISIÓN DE FUTURO: LA GESTIÓN DEL RIESGO.....</b>	<b>38</b>
A. DE LA OCURRENCIA DE DESASTRES A LA GESTIÓN DEL DESARROLLO.....	38
B. RIESGO, DESASTRE Y DESARROLLO. ....	39
C. RIESGO Y DESASTRE: LECCIONES DEL CASO MITCH .....	42
D. LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL RIESGO: PROCESOS SOCIALES Y TRANSFORMACIÓN DE LA SOCIEDAD.....	44
<b>HACIA UNA ESTRATEGIA DE GESTIÓN DEL RIESGO. ....</b>	<b>46</b>
EL CONCEPTO GENERAL.....	46
B. LA GESTIÓN Y SU TEMPORALIDAD. ....	48
C. EL CONTENIDO Y LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA GESTIÓN DEL RIESGO. ....	52
D. EXPERIENCIAS DIVERSAS EN LA GESTIÓN DEL RIESGO EN HONDURAS.....	53
E. EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS Y SU COMPROMISO CON LA GESTIÓN DEL RIESGO .....	54
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>56</b>
<b>DOCUMENTOS CONSULTADOS:.....</b>	<b>58</b>
<b>SIGLAS UTILIZADAS .....</b>	<b>60</b>

## Presentación

El desastre asociado con el paso del Huracán y Tormenta Tropical Mitch por el territorio Hondureño fue calificado como uno de los más grandes e impactantes sufridos en el continente americano durante este y otros siglos. Rebasó en mucho las capacidades nacionales de respuesta y atención de la emergencia y catapultó las necesidades regionales para la rehabilitación y la reconstrucción. Indujo un flujo de asistencia y apoyo internacional casi sin precedentes, movilizado a través de múltiples agencias y organismos. Las muestras de solidaridad con el pueblo hondureño, y con América Central en general, fueron excepcionales.

El Sistema de las Naciones Unidas fue una de las organizaciones internacionales que se hizo presente durante todo el proceso de desastre vivido, entre octubre de 1998 y el presente, por medio de las agencias del Sistema presentes en Honduras y con el apoyo de personal y recursos del Sistema a escala mundial. Más allá de la importancia de la labor desarrollada en el país en búsqueda de un proceso de recuperación con transformación, la acción desplegada durante el último año por las agencias que componen el Sistema deja múltiples lecciones y aprendizajes en cuanto a las formas de mejorar el quehacer institucional frente a los riesgos y desastres en el futuro. Esta experiencia demanda ser sistematizada, evaluada e interiorizada. Solamente así se puede pretender seguir avanzando en la eficiencia y eficacia de las acciones promovidas e implementadas. Las lecciones derivadas del quehacer del Sistema en Honduras son además de gran importancia para el Sistema de las Naciones Unidas en otras partes del mundo donde los desastres se suceden hoy en día con frecuencia.

El objetivo principal de este documento es el de presentar un análisis del quehacer del Sistema de las Naciones Unidas, frente al desastre asociado con Mitch en Honduras, que sintetiza las conclusiones más relevantes en forma de lecciones aprendidas, de manera que se concluya con los enfoques y líneas de acción más urgentes y trascendentes para el futuro.

Este documento comprende cuatro grandes secciones. La primera presenta un resumen sucinto de la estructura organizacional e institucional del Sistema para enfrentar los desastres y los cambios que ha sufrido a lo largo de los últimos 30 años. En la segunda se presenta un resumen comentado de los principales impactos económicos, sociales e infraestructurales de Mitch en Honduras y de los desafíos que el desastre presentó en lo que se refiere a la respuesta inmediata o de emergencia por parte de las organizaciones, instituciones y pobladores presentes en la misma. En una tercera sección se analiza de forma genérica el quehacer del Sistema de las Naciones Unidas en las tareas de respuesta inmediata, rehabilitación y reconstrucción y se derivan las conclusiones más importantes en términos de lecciones aprendidas y retos para el futuro. La última sección desarrolla un planteamiento sobre la Gestión de Riesgo como opción para el futuro desarrollo de las acciones del Sistema, lo que permitiría evolucionar de una concentración

en los enfoques reactivos frente a los desastres a uno prospectivo y mitigador, consustancial con la gestión del desarrollo sostenible.

El contenido de este documento se basa en la lectura y análisis de la documentación disponible; en entrevistas realizadas con funcionarios y profesionales del Sistema en Honduras, de otras agencias internacionales presentes en el país, de organismos gubernamentales y de representantes de la sociedad civil. Además recoge la esencia de debates realizados en varios foros de discusión organizados por las Naciones Unidas durante los últimos dos meses en Honduras. La interpretación dada a los hechos y análisis realizados es responsabilidad de los consultores contratados para realizar esta sistematización. Sin embargo se considera que capta de forma fidedigna la esencia de una visión consensual de la labor realizada por el Sistema de las Naciones Unidas durante los pasados 14 meses.

Para evitar una innecesaria academicidad en la forma de presentación, se ha limitado el uso de citas bibliográficas a aquellas donde se refiere a trabajos publicados que remiten a conceptos o ideas fundamentales de tipo científico. En lo que se refiere a información básica, datos incorporados en el análisis, descripciones de acontecimientos o acciones, se ha preferido ofrecer al lector un listado completo de los documentos consultados durante el trabajo de análisis realizado, el cual se presenta al final de este informe. Varios de estos documentos constituyen una fuente muy importante de análisis sobre el quehacer del Sistema y sobre las lecciones aprendidas y los retos para el futuro. En particular nos referimos a los siguientes: el de la Misión del Grupo Interagencial (OCHA, UNICEF, PNUD, OPS/OMS “Joint Disaster Response and Recovery Mission to Central America as a follow-up to Hurricane Mitch”. Volume 1: Report. February 1999); el de la OPS/OMS denominado “OMS “Crónicas de Desastres: Huracanes Georges y Mitch 1998” Washington, setiembre de 1999. La consulta de estos documentos es imprescindible para llegar a una comprensión cabal del problema enfrentado con el desastre, las acciones realizadas y las lecciones aprendidas.

En el presente documento se busca evitar la repetición innecesaria de ideas y conceptos desplegados en estas fuentes, y se ofrece más bien un análisis genérico que intenta identificar las principales facetas del problema bajo análisis sin entrar en un detalle exhaustivo de los hechos, o un nombramiento detallado y repetitivo de las agencias del sistema involucradas en cada tipo de acción realizada. Este es un documento síntesis de múltiples opiniones y conclusiones, pero a la vez es una propuesta en la dirección de una nueva perspectiva de trabajo conjunto del Sistema, los Gobiernos y los pueblos.

Allan Lavell, Ph.D.  
Manuel Argüello-Rodríguez, Ph.D.  
Consultores, Naciones Unidas.  
10 de diciembre, 1999.

## **El Sistema de las Naciones Unidas antecedentes y mandatos en el tema de los desastres**

La Organización de las Naciones Unidas, desde su concepción y formación y hasta el presente, ha buscado promover el desarrollo de los pueblos, la igualdad y la paz. A lo largo de su historia siempre ha jugado un papel fundamental cuando países o regiones han sido afectados por desastres asociados con los extremos de la naturaleza o aquellos socialmente creados, incluyendo la guerra y las “emergencias complejas”.

En 196- el Secretario General creó la Organización de las Naciones Unidas para Atención en caso de Desastre, mejor conocida por sus siglas en ingles: UNDRRO. La UNDRRO se estableció para coordinar la ayuda en casos de desastre y prestar asistencia técnica a los países. Así, desarrolló a lo largo de los años una fecunda labor en el análisis y mapeo de amenazas, además de ingentes esfuerzos en el campo de la prevención y mitigación de desastres y la producción documental de alto nivel, a tal punto que algunas de sus publicaciones son ya referencias obligatorias para los practicantes del tema.

Durante el período que va hasta la década de los años 1990, varias agencias del Sistema de Naciones Unidas crearon divisiones de respuesta a desastres y desarrollaron actividades en esta área desde los diversos campos de su competencia particular. Este es el caso, por ejemplo, del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS). En el caso de ACNUR, esta agencia ha realizado una importante actividad, primero a raíz de las sequías y la hambruna que se han presentado en África; y después por las guerras que se desataron en varias partes del este de Europa en la etapa posterior a la desintegración de la URSS y el denominado *campo socialista*. Adicionalmente, ha contribuido con las poblaciones afectadas por los conflictos en el Medio Oriente, Asia y América Central. La OPS creó su ‘Programa de Preparativos para Desastres’ hacia finales de la década de los años 1970, en razón de hechos vinculados con los desastres de Perú en 1970, Managua en 1972, el Huracán Fifi que afectó prácticamente todo el istmo centroamericano, particularmente Honduras, en 1974 y Guatemala en 1976. Durante las siguientes décadas ha desempeñado una labor pionera en la promoción de los preparativos y la mitigación en el sector de salud de las Américas.

Para fines de la década de los años 1980, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) declaró la década de los años 1990 como el “Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Nacionales” (DIRDN). Con esta declaración y sus implicaciones para el Sistema de las Naciones Unidas, se suscitaron en los años siguientes una serie de modificaciones en la institucionalidad que venía enfrentando los desastres. De tal forma, la UNDRRO se transformó en el Departamento de Asuntos Humanitarios (DHA), a principios del período del DIRDN y albergó en su seno a la Secretaria del DIRDN. Mas tarde otra transformación institucional se completará al transformarse el DHA en la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), de la Subsecretaria de Asuntos Humanitarios de la Secretaria General. La OCHA asumió las funciones de coordinación

de la ayuda internacional en casos de desastre, y asumió como tarea preponderante el proveer de importantes recursos de análisis e información sobre los desastres y adicionalmente promueve la formación y capacitación de los Equipos de las Naciones Unidas para la Evaluación y Coordinación en casos de Desastres, mejor conocidos como los UNDAC. Estos grupos ofrecen un importante apoyo a las autoridades de las Naciones Unidas y de los gobiernos de distintos países en momentos de desastre.

La misma declaración del DIRDN, y el ascendente problema de los desastres “naturales” y las “emergencias complejas”, estimuló, al final de la década pasada y principios del presente, el comienzo de un programa mundial de “Entrenamiento en el Manejo de Desastres” (DMTP), promovido por DHA y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el marco de un esfuerzo inter-agencial para mejorar las capacidades del Sistema en la problemática de los desastres. Este programa, llevado a más de 80 países hasta el presente, provee talleres de capacitación para funcionarios de las Naciones Unidas en los distintos países, incluyendo los Jefes de Agencia, profesionales nacionales ligados a los organismos de gobierno, representantes de otros organismos internacionales y de ONGs en aspectos relacionados con el manejo de desastres en el marco de la promoción del desarrollo y en la coordinación de la respuesta. El programa promueve la preparación de una serie de Módulos de Capacitación sobre diversos temas que aún hoy en día constituyen una bibliografía de consulta obligatoria para los practicantes en el tema.

A la vez que se inició el Programa de Entrenamiento, se determinó la creación de los Equipos para el Manejo de Desastres (UNDMT) a nivel del Sistema en cada país. Los DMT están integrados por los Jefes de las distintas agencias de las Naciones Unidas, y son coordinados por el (la) Representante Residente del PNUD en su capacidad de coordinador(a) del Sistema en el país. Además, se determinó el nombramiento de un punto focal en cada agencia del sistema que se encarga del tema y es garante de la coordinación entre las distintas agencias. Al DMT le ha sido asignada la tarea de coordinar la respuesta del sistema en momentos de desastre y de servir como punto de articulación con otras agencias internacionales, ONGs y organismos similares en el país.

El DMTP fue inspirado por la necesidad de ofrecer una capacitación en el tema de los desastres que pusiera el énfasis en los desastres visto desde la perspectiva de sus impactos en el desarrollo y la respuesta a ellos como una oportunidad para promover el mismo. El tema de la prevención y la mitigación de desastres asumió un papel importante en la formulación del Programa y represento una primera incursión directa y articulada por parte del PNUD en el tema de los desastres.

Esta incursión coincidió con la creación de una primera División de Respuesta a Emergencias (ERD), por parte de PNUD, con base originalmente en Nueva York. Durante la segunda mitad de la presente década, la ERD se dividió en dos partes. La responsabilidad para los desastres naturales y emergencias complejas se ubicó en Ginebra, donde se creó un Departamento para la Mitigación de Desastres, y la otra parte se localizó en Nueva York y se encargó de la administración global de la División y de un programa sobre las minas personales y su limpieza. La creación del Departamento de Mitigación fue una respuesta a las directrices emitidas por la

Secretaría General en el sentido que todo aspecto relacionado con la prevención y mitigación de desastres en el contexto del desarrollo debe ser manejado por PNUD con OCHA asumiendo el liderazgo en la respuesta a los desastres. Con este dictamen el DMTP pasó a ser responsabilidad directa de PNUD-ERD, aún en el campo de una iniciativa inter-agencial.

En el ámbito de los países, el Sistema de las Naciones Unidas se ha involucrado con mayor fuerza en el tema de los desastres a lo largo de la presente década, muchos desarrollando programas nacionales en el tema y promoviendo proyectos con fondos propios o canalizados desde otros entes internacionales. Este proceso ha sido acompañado por una paulatina transición en los enfoques que ha privilegiado una mayor atención a los aspectos de la reducción de riesgo en los países a diferencia del tradicional enfoque a favor de la respuesta humanitaria.

## El Huracán Mitch y sus impactos en el territorio y sociedad hondureños

### A. *La tormenta: características físicas y trayectoria*

El Huracán Mitch llegó y se estacionó fuera de la Costa Norte-Atlántica de Honduras el día 26 de octubre de 1998. En ese momento y durante el día siguiente alcanza la categoría 5 en la escala Safir-Simpson, la más alta posible, y desarrolla velocidades de viento de hasta 285 kilómetros por hora. Las islas de la Bahía, en particular la isla de Guanaja, la isla del Cisne y toda la zona norte de Honduras sufrieron sus embates durante cuatro días debido a su lenta velocidad de desplazamiento. El día 29 de octubre, ya degradado en una tormenta tropical con vientos debajo de los 117 kilómetros por hora, entró en territorio continental por el Valle del Aguan, siguiendo su curso hacia el sur para llegar a Tegucigalpa, la capital del país, el día 30 del mismo mes. Mitch, girando hacia el oeste en su errático camino, salió de territorio Hondureño el día 31, bordeando la costa de El Salvador. ( ver mapa 1). Había afectado el país de manera directa durante casi una semana completa.

Durante el período en que alcanzó la categoría de huracán, los vientos y oleajes fuertes en el norte del país causaron graves daños a edificaciones, infraestructura y producción agrícola, particularmente en los departamentos de, Atlántida, Cortés y Colón. Sin embargo, fueron las inusitadas cantidades de precipitación asociada con el meteoro las que tendrían mayores impactos sobre la economía y la población en diversas zonas y regiones del país. La precipitación, que seguiría incesante durante 4 o 5 días en distintas partes de Honduras contribuyó al desbordamiento de numerosos ríos y arroyos, y a la formación de lo que el Servicio Geológico de los Estados Unidos calculó en más de un millón de deslizamientos o desprendimientos de tierra en todo el territorio.

La ciudad de Choluteca en el sur del país recibió la más dramática lluvia torrencial, cayendo entre el 25 y 31 de octubre cerca de mil mm de agua. Solamente el día 31 de octubre recibió 467 mm, la mitad del total, lo cual equivalía a un 25% de la precipitación anual normal para la zona, duplicando así el máximo histórico registrado con anterioridad en esa ciudad. En el norte del país, la ciudad-puerto de La Ceiba recibió 875 mm. y otra ciudad puerto cercano, Tela soportó 632 mm en esas mismas fechas. ( CEPAL, 1999). La ciudad capital, Tegucigalpa, absorbió 120 mm. de lluvia el día 30 de octubre, cantidad reducida en comparación con otras zonas pero que, dado las condiciones anárquicas y poco amigables con el ambiente del proceso de desarrollo urbano sufrido, tendría dramáticos efectos en los ríos, arroyos y pendientes urbanas, causando inundaciones de gran magnitud y fuerza, lo mismo que deslizamientos grandes y súbitos.

La fisonomía de muchos cauces de río en el país sufrió dramáticos cambios a causa de la sedimentación e inundaciones. El río Chiquito, en la ciudad de Tegucigalpa, subió su nivel en 10 metros. Fenómenos similares se observaron también en los ríos grandes del país, incluyendo el Choluteca, Chamelecon y Aguan. Vastas extensiones del norte del país, de Choluteca y El

Paraíso en el sur, y en la ciudad de Tegucigalpa fueron anegadas por las aguas desbordadas de sus cauces normales tradicionales, corriendo sobre terrenos desnudos de vegetación, producto de años de deforestación y conversión agrícola y urbana del suelo.

A diferencia de anteriores tormentas que habían afectado el país durante los últimos 25 años, como es el caso del Huracán Fifi en 1974 y las tormentas Bret y Gert en la presente década, Mitch no se limitó en sus impactos más dramáticos a ciertas regiones del país, particularmente en el norte. Su prolongada y lenta travesía cubrieron una gran parte del territorio nacional y sus efectos físicos se dispersaron por el norte, centro y sur, el oeste y oriente. Tuvo un impacto nacional comparable solamente al que los huracanes tienen en las pequeñas islas del Caribe y Pacífico. ( ver mapa 1).

### **B. Los impactos sociales, económicos y ambientales**

El Huracán Mitch impactó a uno de los países más pobres de América Latina donde más de un 70% de la población vive en condiciones de pobreza, el ingreso per capita es de 713 dólares, el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas es de 0.573, y un 60% de los municipios del país tienen niveles de desarrollo humano clasificados como “bajo”. El impacto del evento y sus repercusiones humanas estaba fuertemente influido por los bajos niveles de desarrollo humano existentes en el momento de la tormenta.

De acuerdo con las cifras oficiales la tormenta y sus efectos secundarios dejaron un saldo de 5657 muertos, de los cuales solamente cerca de mil cadáveres se encontraron; 8058 desaparecidos y 12275 heridos. Cerca de 600000 personas quedaron sin casa, equivalente a casi 10 % de la población nacional; hubo cerca de un millón y medio de damnificados y 700000 personas albergadas después de los impactos iniciales, de los cuales 285000 se encontraron en mas de 1375 albergues provisionales a las tres semanas del evento. Dos millones de personas fueron evacuadas de forma temporal en todo el país.

Desde la perspectiva económica, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 1999) estima el valor total de las pérdidas en casi 3.8 billones de dólares, equivalente a un 70% del Producto Interno Bruto del país y cerca del 100% de su deuda externa.

De estas pérdidas, una parte sustancial, equivalente a 2.6 billones de dólares, se explicaba por pérdidas en los sectores productivos, con el sector agrícola contando por 1.7 billones de las mismas. Pérdidas por la suma de 440 millones de dólares se sufrieron en los sectores sociales de salud, vivienda, y educación, entre lo que destaca el hecho de que más de 66000 viviendas fueron destruidas. También 82000 viviendas, 23 hospitales, 123 centros de salud y 25% de las escuelas del país fueron dañadas. Se registraron hasta 665 millones de dólares en pérdidas de las infraestructuras de transporte, energía, agua potable y saneamiento. En estos sectores se reportaron daños en 60% de la infraestructura vial, 189 puentes destruidos y un 70% de los sistemas de agua dañados o destruidos, afectando a una misma proporción de la población nacional. A los treinta días del evento, 85 comunidades aún quedaban incomunicadas por tierra.

Más de 80 ciudades y poblados fueron afectados, 21 de forma dramática, incluyendo la misma ciudad capital de Tegucigalpa. La cabecera de un municipio, Morolica, fue completamente destruida, y otros 15 municipios fueron parcialmente destruidos. De acuerdo con la CEPAL se sufrieron pérdidas por el valor de 47 millones de dólares en bosques y ecosistemas.

El costo final de reemplazo de lo perdido sería cerca de los 5 billones de dólares, equivalente al 100% del PIB nacional.

En sus proyecciones del impacto del evento sobre los índices macroeconómicos, la CEPAL calculó que la tasa de variación en la evolución del PIB durante 1998 caería del 5.1% al -2.7%, y en 1999 del 5.6% al -6.8%. El valor proyectado de las exportaciones del país sufriría una caída de los 966 a los 799 millones de dólares en 1998 y de los 766 a los 486 millones de dólares en 1999. El impacto del evento tendría también un efecto negativo importante en las importaciones, las cuales sufrirían un aumento de los 2.6 billones de pesos centroamericanos a los 3.2 billones en 1999.

Los impactos y consecuencias del Huracán Mitch claramente van, sin embargo, mucho más allá de los números y las estadísticas. El impacto en el empleo y en los ingresos de las familias pobres; el trauma sufrido por niños, mujeres, ancianos y hombres adultos; el impacto en la distribución y acceso a la tierra rural y urbana; los procesos espontáneos y obligados de migración y reasentamiento de la población; el impacto en la distribución del ingreso, en la pobreza y los procesos de empobrecimiento; el acceso diferenciado a los recursos disponibles para la reconstrucción y transformación, entre otros factores, no se captan en la frialdad de las estadísticas vitales y macroeconómicas. Sin embargo, constituyen condiciones y factores que derivan del evento y que influirán sobre la población y sus opciones de desarrollo humano en el futuro. Estos impactos nunca han sido calculados y analizados de forma detallada.

### **C. Los impactos: La diferenciación a escala del territorio**

Las estadísticas globales sobre daños y pérdidas humanas y económicas inevitablemente esconden la diferenciación en el territorio y la heterogeneidad de los contextos locales y regionales existentes. No siempre permiten analizar el daño desde una perspectiva social o territorial en diversas escalas. De igual forma en que las estadísticas globales no permiten a veces descifrar la territorialidad del impacto, tampoco muchas veces permiten desagregaciones por sexo, edad, estrato o sector social, sin un proceso largo y dedicado de investigación de campo. Cuáles zonas, localidades o poblados y cuáles grupos sociales sufrieron el peso del impacto del Huracán no se descubren tan fácilmente por medio de las estadísticas, a pesar de su importancia para un análisis social de las consecuencias sufridas.

Más que un impacto, el caso de Honduras demuestra fehacientemente que se producen muy numerosos impactos locales y regionales. Además, el impacto abarca prácticamente todos los sectores y las más diversas poblaciones. Las infraestructuras sociales en primer lugar sufrieron

amplísimos daños o destrucción total, pero también las infraestructuras productivas y de comunicación. No obstante, la organización social entera del país se reveló en su desarticulación y su dispersión. Más allá de los conocidos muy altos porcentajes de pobreza y pobreza extrema, que Honduras tiene en común con otros países del istmo, la debilidad de las instituciones y los organismos de base local mostraron a un país que parece más un conjunto yuxtapuesto de entes sociales y políticos que soportaron un impacto diferenciado según sus propias y aisladas condiciones particulares.

Por otra parte, el impacto no se da solo en el momento de la destrucción de las obras, sino progresivamente en los momentos posteriores como producto de la dislocación de las actividades normales y la falta de acceso de la población a los elementos básicos para la supervivencia saludable, incluyendo agua potable, desalojo de desechos sólidos y líquidos, vías de todo tipo, acceso a la atención primaria en salud y inaccesibilidad a los puestos de trabajo y de abastecimiento. La falta de comunicación y acceso a la información esencial para la seguridad fue otro impacto generalizado y continuado, pero a la vez, como los otros, muy diferenciado en forma y grado según la localidad.

Un desastre como el suscitado por el impacto de Mitch en Honduras puede ser visto como un solo desastre en lo que se refiere a la nación en su conjunto. Sin embargo, también es posible, y pertinente, considerar el desastre como un número indefinido de desastres pequeños, afectando a numerosos zonas, poblados, familias, o personas. El impacto del evento físico y sus consecuencias sociales y económicos se diferencia en el espacio de acuerdo con las condiciones particulares de existencia y vulnerabilidad de los elementos de la sociedad afectada. Además las opciones y rumbo de la reconstrucción estará condicionado por estas mismas condiciones. Mitch claramente tuvo un impacto diferenciado en el territorio y en la sociedad que no ha sido develado hasta la fecha en todas sus dimensiones y profundidad.

La diferenciación regional ha implicado que el proceso de rehabilitación también sea muy diferenciado a lo ancho del territorio nacional. Mientras que la labor de rehabilitación e incluso de reconstrucción ha sido inmediata, financiada y pertinente en algunos sitios o para algunos sectores y procesos; en otros aspectos y localidades todavía no se ha iniciado ni siquiera una evaluación adecuada del conjunto de los daños ocurridos más allá de los inmediatos en vidas y haciendas. No se ha impulsado un proceso sucesivo de re-construir las dinámicas productivas y psico-sociales, pues ni siquiera se sabía éstas en qué consistían antes del huracán. En todo caso, son conocidas y están en plena reconstrucción localidades que sufrieron impactos abrumadores (como Morolica, en las márgenes del río Choluteca), pero en sus condiciones básicas de infraestructuras productivas y sociales, dejando para un proceso lento posterior, la consolidación de una nueva condición social, psíquica y cultural, es decir su reconstitución como sociedad en la que se superen las viejas percepciones fatalista y se construya el futuro sobre nuevas bases seguras.

A manera de ejemplificación de este principio y utilizando algunos de los datos existentes sobre el impacto diferenciado en el territorio se puede comentar los siguientes hechos concretos.

En lo que se refiere a la distribución territorial de los muertos, de acuerdo con las estadísticas de la Secretaria de Salud, estos fueron concentrados en un 95% en 11 de los 18 Departamentos del país, destacándose los de Choluteca, Francisco Morazán, Atlántida, Yoro y Cortés. Por otra parte al desagregar esta estadística en el ámbito municipal, de acuerdo de un registro realizado por La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), los muertos se concentraron en unos 80 de los casi 300 municipios del país, con los de La Ceiba (Atlántida), Tocoa (Colón) y Santa Bárbara (Santa Bárbara), contando por un 25% del total. De los 8000 desaparecidos, un cuarenta por ciento fueron registrados en un solo municipio, el de Azacualpa, Santa Bárbara, otro 13% en el municipio de Puerto Cortes, Cortes, y un 9% en La Libertad, Comayagua. O sea un 62% se concentraron en solamente tres municipios del país. Entonces, si se consolida el número de *muertos* registrados con los *desaparecidos* es claro que un número relativamente reducido de municipios concentraron una elevada proporción de las pérdidas humanas fatales. De igual forma, en lo que se refiere a los heridos, un 80% del total registrados se concentraron en solamente cinco municipios del país -Choloma, Cortés; Choluteca y Apaciligua, Choluteca; Santa Bárbara y La Libertad, Comayagua. ( ver mapas 2-3)

Este patrón de alta, pero diferenciada concentración territorial de los impactos humanos del evento se repite con otras variables. De los evacuados, un 50% se concentraron en solamente dos municipios, los más densamente poblados del país, San Pedro Sula y el Distrito Central de Tegucigalpa, con otros 20 % en El Progreso, Omoa y Puerto Cortes. Un 68% de los damnificados se encontraron en El Progreso, el Distrito Central de Tegucigalpa, Yoro, El Triunfo, y La Lima. ( ver mapas 4-5).

El impacto tan diferenciado entre poblados, aldeas, colonias y ciudades no solo se debe a una diferenciada vulnerabilidad de las poblaciones, sino también se debe a la cantidad de lluvia, la fuerza del viento, la saturación relativa que ya tenían las tierras (al final de temporada lluviosa), la concentración relativa del impacto en pocas horas, entre otras características particulares que tuvieron los múltiples fenómenos hidro-meteorológicos, que como conjunto se llamó 'Mitch'.

Entre las expresiones territoriales del desastre sobresalen los daños y pérdidas sufridas en la ciudad capital de Tegucigalpa los cuales asumen una inusitada importancia nacional. El impacto experimentado en la ciudad fue inaudito e inesperado. A diferencia de la zona norte del país, la cual sufre los impactos de huracanes y tormentas tropicales con cierta regularidad, en Tegucigalpa desde hace 200 años no se enfrentan impactos directos de la naturaleza sufrida por causa de un huracán de la magnitud de Mitch. Mas allá del impacto en el centro principal de gobierno y administración de un país, que por lo demás aún reúne características exageradas de centralismo, el impacto en infraestructuras, producción y población fue dramático e insospechado.

Si algo diferenció la situación de Honduras fue el inmenso impacto en su capital y la vida de sus cientos de miles de habitantes. No obstante, siendo un país tan extendido (en su pequeñez) con población tan dispersa, cada uno de los impactos afecta de manera claramente diferenciada a una u otra comunidad, al margen de lo que pasara en la capital. Esto no es estrictamente exacto si se tiene en cuenta el peso de la capital en el funcionamiento de las redes nacionales de

infraestructuras de servicios sociales, pero si lo es en tanto que éstas tienen una muy baja cobertura y segmentos muy importantes de la población hondureña prácticamente viven en ‘otro país’. Los desastres familiares se viven en lo cotidiano como ‘mi desastre’, y ni se enteran de ello en Tegucigalpa, ni tampoco lo que pasa en Tegucigalpa ‘me afecta mayor cosa’.

El impacto sobre la capital reveló la debilidad de la alta centralidad y centralización de la capacidad de respuesta nacional. En efecto, frente a una alta concentración de todos los recursos y todos los instrumentos nacionales y sociales de carácter institucional para gobernar (no solo para enfrentarse a una emergencia determinada), la inmensa descentralización de las actividades productivas y las vidas privadas (las múltiples sociedades hondureñas) se revelaron en toda su diversidad y aislamiento relativo. Esto no solo se refiere a la actividad privada de las comunidades, sino también a la estructura de funcionamiento de los organismos internacionales. En efecto muchos proyectos concretos se desarrollan y desarrollaban en municipios o poblados particulares, sin que ello respondiera a un plan nacional de inversión o pre-inversión pensado y diseñado con noción de país y en relación con un proceso integrado de ordenar con visión de futuro el uso del suelo y la apropiación pública o privada del territorio. Múltiples proyectos concretos de desarrollo que utilizaban apoyo de la cooperación internacional quedaron también aislados o totalmente desarticulados con los variados impactos de los días del huracán.

De acuerdo con un informe elaborado por la Alcaldía de la ciudad de Tegucigalpa, de los 614 barrios y colonias del área urbana, un 40% fueron afectados por el fenómeno. Esto en un contexto en que las autoridades con antelación al evento clasificaron solamente 87 colonias como de alto riesgo, en una ciudad en que 417 colonias están ubicados en cerros y pendientes. Después del evento, se contabilizaron más de 3000 viviendas, cuatro puentes, 560 empresas industriales, 230 fábricas de bienes de consumo, 389 pulperías, y 4069 puestos de mercado destruidos, dejando a cerca de 12500 personas sin empleo. Seis puentes fueron severamente dañados, una parte importante de los sistemas de acueductos y alcantarillados destruidos o afectados. Veinte circuitos de electricidad y 17000 líneas de teléfono, 14% de la red, fueron también destruidas. En el Distrito Central se contabilizaron 130 muertos, 170 desaparecidos, 80000 evacuados y 252000 damnificados, la mayoría de los cuales pasaron tiempo después en 139 albergues temporales establecidos por las autoridades.

De disponer de otros datos desagregados por municipio o zona seguramente se encontraría patrones parecidos de distribución de daños en términos de producción, infraestructura, vivienda, caminos, puentes, escuelas, hospitales etc. La importancia de un análisis de este tipo no puede soslayarse debido a que muestra la forma en que la vulnerabilidad y el riesgo son diversos en términos territoriales y sociales; y que la explicación de los impactos sufridos no puede prescindir de una comprensión de las formas en que esta vulnerabilidad se construye y se distribuye. De igual manera que el análisis de la distribución territorial y social del daño permite acercarnos a explicaciones más acabadas del desastre, el análisis de zonas y poblaciones que no sufrieron iguales niveles de daño, a pesar de estar sujetos también a altas condiciones de precipitación, viento u oleaje, nos permite entender las maneras en que la sociedad introduce formas de resistencia y ‘resiliencia’ frente a los embates del mundo natural.

El daño económico ha sido reiteradamente cuantificado y divulgado, lo mismo que el daño social directo en forma de víctimas humanas (muertos, desaparecidos, heridos y enfermos). No obstante, no se ha avanzado en ritmos ni lejanamente parecidos en todo lo correspondiente al impacto moral, emocional, psíquico, social, cultural y demás aspectos que pesan sobre la autoestima y la capacidad personal y familiar de responder con agilidad y flexibilidad a los impactos. Aparte de vivir normalmente en condiciones de extrema pobreza, amplísimos sectores de población perdieron todo lo poco que tenían y además a sus familiares, amigos y comunidades.

#### **D. Las características del desastre y los desafíos de la respuesta.**

El desastre rebasó con mucho la capacidad de respuesta inmediata de las instituciones y organizaciones formales establecidas para atender emergencias en el país ( el Comité Permanente de Contingencias-COPECO- en particular). Debido a esto se establecieron medidas de excepción como la creación de la interministerial *Comisión Nacional de Emergencia*, creada por el gobierno después de los primeros impactos.

La casi nula capacidad local de respuesta fue una de las más importantes características de las semanas inmediatas a los largos días de lluvias. La extrema pobreza de comunidades rurales se unió a la extrema pobreza de los municipios y los *patronatos*, de manera que la supervivencia de miles de familias se alcanzó por vía de la solidaridad inmediata de aquellos que tenían un poco más de comida o de animales domésticos o viviendas mejor construidas o en sitios más altos. Funcionó la red social de solidaridad basada en roles tradicionales de apoyo mutuo. En los sitios en que estos roles se han deteriorado –como en algunos barrios que viven en condiciones de mayor individualidad y supervivencia típicamente urbana en extremo pobre- la supervivencia se redujo a la capacidad individual y entonces, los más débiles simplemente sucumbieron.

La imposibilidad de enfrentar un evento de la magnitud sufrida con la institucionalidad nacional e internacional preexistente no debe de sorprender. Pocos o ningún país del mundo están en condiciones de enfrentar de forma rutinaria e inmediata eventos de la magnitud de Mitch<sup>1</sup>. En el caso de Honduras no se trataba de uno de los países más ricos y preparados del mundo, sino de uno de los países más pobres del planeta y con un desarrollo institucional público y privado limitado.

Entre las características más determinantes que se pueden identificar que complicaron y condicionaron la respuesta inmediata, se incluyen las siguientes:

- a) El evento impacta en unos de los países más pobres del orbe, con escasez de recursos y estructuras organizacionales adecuadas.

---

<sup>1</sup> Solamente tenemos que recordar los severos problemas que los Estados Unidos enfrentaron en atender las consecuencias del Huracán Andrew, o que enfrentaron los Japoneses en atender las demandas emanadas de la destrucción de la ciudad de Kobe durante la presente década, para poner el problema en su debida dimensión.

- b) La misma pobreza de grandes contingentes de la población, los niveles de desnutrición y las condiciones de salud preexistentes, la precariedad de muchos de los sistemas de agua potable, y la alta dependencia en una economía de subsistencia precaria, significan que el evento podría rápidamente desatar condiciones de sobrevivencia insostenibles.
- c) La alta vulnerabilidad de muchos de los sistemas de comunicación terrestre y de los puentes implicó un proceso rápido de incomunicación entre zonas y poblados con sus severas consecuencias en términos de la distribución de ayuda humanitaria y las actividades de emergencia en general. Esto se complicó por los problemas sufridos en los aeropuertos estratégicos de las zonas afectadas, y la falta de acceso inmediato a recursos de transporte aéreo y acuáticos adecuados.
- d) Lo prolongado de la permanencia de la tormenta, su amplia cobertura y afectación del territorio nacional, y el número muy alto de zonas, lugares, poblados y población afectados, en menor o mayor grado, significó la necesidad de una dispersión muy alta del esfuerzo de atender sus consecuencias, sin la posibilidad de que se canalizara ayuda de zonas o regiones no afectadas a las afectadas. Casi todas las zonas más pobladas del país estaban involucradas en atender las necesidades de su propia población, sin opción de apoyar los demás.
- e) En un país aún altamente centralizado y sin niveles adecuados de descentralización de las funciones públicas, incluyendo las propias de la gestión o atención de desastres, los niveles de preparación y organización para la respuesta en el ámbito local eran muy deficientes en la mayoría de las zonas.
- f) La magnitud y extensión territorial del desastre era de tal nivel que la misma ciudad capital del país fue severamente afectada, con sus consecuencias en términos de la eficiencia que se podría lograr en la operacionalización de las funciones de gobierno y control central de la logística de la respuesta.

## Naciones Unidas durante la atención de la emergencia

### A. *Reacción y apoyo a la institucionalidad nacional*

El rol principal del Sistema de Naciones Unidas fue el de apoyo a la institucionalidad nacional, pero no solo a las instituciones propiamente relacionadas en forma permanente con la emergencia, sino al conjunto de la institucionalidad del Estado y la sociedad Hondureña. Por un lado se crearon *mecanismos de coordinación y de apoyo* desde cada una de las agencias hacia las instituciones gubernamentales con que normalmente trabajan. Por otro, se llegó hasta los sitios de impacto directo y se concretaron actividades conjuntas y de apoyo a organizaciones locales, públicas y privadas de cada región y localidad.

En el nivel superior el Equipo de Manejo de Desastres (DMT) del Sistema debe asumir la dirección y control de todas las tareas ejecutadas por cada una de las agencias. Este equipo superior de coordinación y comunicación tiene en sus manos la toma de decisiones y el impulso de las iniciativas e innovaciones en la ejecución de tareas, tanto en la respuesta como en la rehabilitación y etapas subsiguientes. Ello debe permitir también un trabajo de nivel suficiente y equivalente a la Comisión Nacional de Emergencia de Gobierno especialmente creada para enfrentar todo el proceso a partir de octubre de 1998, y en especial en los meses que siguieron hasta completar un nuevo *Plan Nacional de Reconstrucción*. Al momento preciso del impacto el Sistema conformó un equipo de coordinación superior, el *Grupo Coordinador de Emergencia*, y se asignó una agencia líder para coordinar los diversos tipos de acción, que iban desde el rescate hasta la prevención de epidemias, y luego el trabajo intenso con la población refugiada en albergues. La lección aquí es la necesidad de preparar este tipo de coordinación superior con anclajes en el campo como una práctica permanente del Sistema.

El hecho de que los Alcaldes tuvieran que asumir gran parte de la responsabilidad de la respuesta inmediata tuvo como contraparte que el Sistema de Naciones Unidas desarrollara fórmulas acordes, es decir coordinación directa en las localidades. Dado el impacto inmenso en Tegucigalpa, junto al tradicional centralismo y la debilidad de la institucionalidad nacional, en los días de la emergencia fueron de hecho los Alcaldes los que prácticamente gobernaron sus territorios y progresivamente se fue reconstituyendo la gobernabilidad como una forma de hacer de escala nacional. La coordinación del Sistema de Naciones Unidas mediante *equipos de campo* permitió potenciar la labor institucional local y agilizó las comunicaciones desde lo local hasta lo internacional, pasando por lo regional y lo departamental.

Tanto durante los días de lluvias y vientos huracanados, como en los momentos inmediatos posteriores, los *equipos y delegados de campo* del Sistema de Naciones Unidas aportaron información y justificación técnica para lograr cambios drásticos en la ejecución de grandes programas, superando la rigidez normal de los trámites, y además permitieron la ejecución de sumas muy significativas (por ejemplo, US\$ 1.5 millones en una semana) en necesidades vitales como la labor de rescate, control de vectores y otras enfermedades, lo mismo que en el suministro

de alimentos, agua y abrigo. La coordinación en el campo en forma directa aseguró una información eficiente y constante por canales seguros para que el nivel superior de coordinación tomara decisiones oportunas. Aquí también lo recomendable es darle permanencia y estabilidad formal a este forma de intervención.

Los cambios y adecuaciones en los planes y los préstamos fueron sin duda una de las más importantes formas de apoyo en los días y semanas posteriores al impacto. Ello permitió la asignación inmediata y la ejecución casi inmediata de decenas de millones de dólares durante el año. Si bien no hubo en todos los casos una inversión inmediata de fondos, lo cierto es que en medio de la emergencia tomaron las decisiones que tendrían impactos en plazos mucho mayores, pero que también salvarían muchísimas vidas. Aún cuando la asignación de la ayuda en términos puramente financieros aparece como algo que ya era un hecho y no aporta nada adicional, el cambio del cronograma de ejecución, la velocidad y la asignación a nuevas demandas de alta urgencia permitieron no solo la recuperación posterior sino que, directamente, permitieron salvar muchísimas vidas, especialmente de niños y personas más vulnerables. Vidas que si se perdieran no se contabilizarían como parte del impacto del huracán.

En el plazo menos inmediato, durante el primer año y los próximos meses estas asignaciones o re-adequaciones presupuestarias van a dar sus frutos al haber permitido que se salvaran importantes fuentes de empleo y tierras productivas, es decir ingresos y alimentos para amplísimos sectores de la población, especialmente la población rural dispersa que depende casi exclusivamente en su propia capacidad de producir. La construcción y reparación de cientos de pequeñas obras de infraestructura es, para las grandes masas campesinas mucho más importante que los grandes puentes, pues de ellas dependen miles de productores para sacar sus productos y romper el aislamiento.

Los vuelos especiales con apoyo para el rápido desplazamiento de expertos y técnicos en las primeras horas de la emergencia mostraron la capacidad de reacción de las agencias del Sistema. La inicial adquisición inmediata de vehículos y otros bienes, o compras de urgencia de tanques de agua inflables o letrinas, junto al apoyo para la contratación eficiente de empresas de reparación de las carreteras, puentes, acueductos y caminos más urgentes son otros tantos ejemplos de capacidad de reacción.

El control de vectores, siendo una actividad continua y permanente en apoyo a la organización institucional en salud y otros similares fueron de los programas claves para salvar vidas frente a las inusitadas nuevas condiciones por las abundantes lluvias y el colapso total del sistema de drenajes pluviales y de aguas residuales, en particular en las ciudades. Técnicos, expertos, recursos y tecnología de OPS/OMS, UNESCO y otras agencias colaboraron en el marco del *Llamamiento Interagencial* en Honduras junto a la Secretaria Ejecutiva de Cooperación Internacional-SETCO- y CARE. Lo mismo sucedió con los programas de apoyo al mejoramiento de la educación, las infraestructuras educativas y en específico al *Plan de los Cien Días para Educación*. Al igual que las instituciones de salud y suministros (con los técnicos y equipos de SUMA y expertos de OCHA) las iniciativas del Sistema de Naciones Unidas se entrelazaron con las instituciones nacionales responsables de agua y alcantarillados y las demás entidades públicas,

privadas y voluntarias nacionales. Hay que registrar y formalizar este tipo de reacción y sus vínculos nacionales.

Los programas de distribución de alimentos y semillas, lo mismo que el apoyo técnico en el campo forestal (PMA), se constituyen en parte de un solo proceso continuado de apoyo, desde la reacción inmediata hasta la rehabilitación progresiva de lo que se puede interpretar como un daño o impacto continuado a lo largo de los meses de la nueva temporada seca y la subsiguiente época de lluvias.

## **B. Formas propias de organización y coordinación del sistema**

El sistema creó organismos propios y localizó representantes en los diversos sitios, pero a la vez organizó entes de coordinación nacional paralelos y en apoyo subsidiario y solidario con sus equivalentes gubernamentales. Los *centros de control y operación* de atención de la emergencia funcionaron simultáneos a los apoyos particulares a las instituciones nacionales por parte de los organismos internacionales especializados. En cada sector se daba un apoyo directo especializado y como Sistema se respondió con actividades conjuntas e iniciativas alternativas ahí donde la institucionalidad nacional se reveló especialmente débil o en aquellos sitios donde la destrucción incapacitó a la propia institucionalidad y debilitó a los cuerpos privados.

Se debe destacar la perspectiva de apoyar las iniciativas privadas y los planes de trabajo de las organizaciones no gubernamentales, lo mismo que a las iniciativas de los municipios. No como algo residual, sino como uno de los ejes privilegiados del accionar de todo el Sistema de Naciones Unidas. Paralelamente se debe destacar la cooperación conjunta con organismos multilaterales financieros y organismos de países donantes, de manera que se constituyó un sistema de nivel superior y más amplio que la organización normal de la cooperación internacional mediante Naciones Unidas. De lo anterior es posible sacar la lección que el Sistema bien puede servir de aglutinador de múltiples otras iniciativas de agencias privadas y organismos internacionales de apoyo al desarrollo.

La operación directa en el campo se lanzó como proyecto<sup>2</sup> de organización que permitieron fortalecer lo local, aumentar la sensibilidad sobre la necesidad de planificar las tareas, mejorar la velocidad de respuesta, mejorar las previas condiciones de colaboración con entes privados y no gubernamentales identificando pautas y puntos de contacto y coincidencia. Además debería mejorar la efectividad de la información, no solo por su recolección veloz sino por su calidad y pertinencia. Ello implica una perspectiva clara de que los desastres ocurren tanto en su escala nacional en forma de impacto global de la sociedad y la economía, pero también y en especial, como impacto local, e incluso a escala del caserío y la familia. Este modelo de intervención experimentado y exitoso debería consolidarse como un esquema normal de trabajo del Sistema y sus agencias.

---

<sup>2</sup> Proyecto “Field Operations” coordinado por el PNUD.

En todo el proceso debe destacarse la organización del llamado *Grupo temático sobre Desastres* (GTD), en el que delegados de perfil técnico de diversas agencias, como PNUD, PMA, UNICEF, OIM, FNUAP, UNESCO y OPS trabajan conjuntamente en la programación, coordinación, intercambio de información y soporte mutuo.

Se ha subrayado además en Honduras la importancia de la equidad de género como una pauta de conducta y una característica de todos los proyectos impulsados. Aunque ello es todavía una propuesta y no una permanente realidad, el peso de los programas de Naciones Unidas son una importante oportunidad para hacer avanzar esta perspectiva. En este aspecto se ha destacado la labor de FNUAP con mujeres en albergues y en especial su trabajo sobre salud reproductiva, educación y acciones contra la agresión.

Un elemento aparentemente obvio, pero muchas veces olvidado que se ha destacado en el trabajo es la búsqueda de la preservación y conservación del ambiente. Ello es ya muy conocido en los foros internacionales y literatura especializada vinculada con el tratamiento y explicación para la ocurrencia de desastres, pero no lo es en la aplicación directa de programas productivos apoyados por la cooperación internacional, los que muchas veces se limitan a apoyar las actividades productivas en marcha sin re-orientar su tratamiento relativo del ambiente o promover un cambio en la técnica y usos del suelo.

### **C. *Iniciativas innovadoras en la gestión y ejecución***

El Sistema no solo fortaleció su forma de organización y funcionamiento típico de las condiciones normales, sino que innovó y redobló su capacidad para responder en forma rápida, flexible y oportuna frente a la inmensa demanda a que fue sometido. Sin duda la principal innovación fue los nuevos equipos de respuesta, análisis, planificación y seguimiento en el campo y su coordinación territorial conjunta con todo el sistema, todo ello sin perder los niveles de especialidad y cobertura territorial de los proyectos concretos pre-existentes. Los equipos de campo no solo respondieron a la emergencia de entonces, sino que ampliaron la capacidad del Sistema para tener una mejor perspectiva de futuro sobre el rol de la cooperación internacional en los procesos que deberían ser guiados luego por el concepto básico de *gestión del riesgo*.

Los estudios técnicos y el apoyo en la preparación nacional de un plan para la reconstrucción, con técnicas, información y propuestas conceptuales, programáticas y administrativas modernas implicaron una innovación respecto de la atención a otras emergencias. El Sistema de Naciones Unidas jugó un rol fundamental en el apoyo para la elaboración del *Plan Maestro de la Reconstrucción y Transformación Nacional* y otras diversas iniciativas de organización global de la asistencia.

Las *'Mesas de Coordinación Temáticas'* que se reunieron semanalmente y a las que asistían donantes, Gobierno y organismos multilaterales de crédito, con la coordinación de los

representantes sectoriales del PNUD, permitieron desarrollar una nueva perspectiva de la coordinación de acciones en campos como infraestructura, ambiente y educación. Estas acciones han evolucionado hasta constituir equipos de trabajo estables y no dejarse morir.

Una iniciativa de gran impacto y que requiere subsecuentes evaluaciones para impulsar su replicabilidad, fue la de construir las nuevas unidades de habitación que permitieran trasladar los refugiados desde las escuelas y otros edificios públicos, donde se localizaron originalmente, y de esa forma permitir el inicio y continuidad del curso lectivo de 1999. Ello implicó un especial esfuerzo de construcción, traslado y re-localización tanto por parte de centenares de familias como por parte de autoridades locales. Se evidenció así el interés de fortalecer y consolidar los vectores de desarrollo principales, como lo es la educación.

Una innovación importante es la introducción de la población emigrante como un tema principal y como parte de la población especialmente vulnerable, sobretodo luego de la localización de OIM y UNESCO en Honduras, en fechas posteriores al impacto y en razón precisamente del impacto sufrido. Tanto la situación de la población emigrante del campo a la ciudad, como también la que se mueve desde zonas devastadas a zonas más seguras y desde zonas de alto riesgo a nuevas zonas de nueva explotación agrícola, son parte de la situación de desastre. Su atención y re-inserción social requiere de un trabajo especial con pobladores rurales. Esta tarea apenas se inició con el proceso de rehabilitación y reconstrucción, pero se subrayó como problema esencial a tratar desde los propios días de la emergencia y ha motivado la intervención directa de nuevas agencias del Sistema que impulsaron, entre otras tareas, los censos y el trabajo con población en albergues. Se ha trabajado también con la población de La Mosquitia en un programa multi-agencial sobre salud reproductiva y prevención de desastres, capacitación de líderes y capacitadores locales adaptados a las especificidades étnicas, lingüísticas y regionales.

#### ***D. Resultados inmediatos de las experiencias desarrolladas***

Es usual que los cambios de etapas o momentos impliquen un decaimiento en la capacidad de respuesta de los sistemas de cooperantes y una vuelta a la rutina. Una importante innovación es haber tenido dinamismo y flexibilidad en el paso de unas tareas a otras y de unas etapas a otras del proceso. No obstante, ello puede interrumpirse fácilmente si decae el liderazgo y la coordinación en tiempos normales. Recordar que en Honduras la vulnerabilidad altísima y la ocurrencia temporal de impactos es lo normal ayuda para comprender la necesidad de aprender la lección y trabajar todo el año, no solo en período de emergencias.

Las acciones tomadas han permitido re-construir las condiciones de vida de cientos de familias y re-ubicarlos en sitios seguros, es decir superar la emergencia a la vez que mitigar y prevenir los futuros impactos de fenómenos similares (o la simple temporada lluviosa normal). No obstante, faltan miles y otros tantos ya se reubicaron o reconstruyeron sus bienes por sus propios medios y solos, sin apoyo externo alguno.

Los resultados alcanzados se pueden identificar en áreas que van desde la evacuación de personas en peligro, hasta el apoyo de las nuevas experiencias de alerta temprana y movilización comunitaria, pasando por la dotación directa de viviendas, semillas, utensilios, apoyo técnico y financiero, lo mismo que la renovación y modernización de las estructuras especializadas para atender emergencias, tanto en la ciudad como en las vastas zonas rurales.

Con las acciones llevadas a cabo y la reflexión alcanzada se ha logrado divulgar una idea y un concepto de desarrollo hasta ahora poco arraigado. Se ha aprovechado la oportunidad de convencer tanto en las altas esferas gubernamentales como en los municipios y las aldeas sobre lo bondadoso de una perspectiva progresiva del desarrollo amigable con la naturaleza y con cálculo adecuado del riesgo que vale la pena correr sin que los costos resulten luego abrumadores. Pero el trabajo apenas empieza y se requiere involucrar y convencer a otros muchos sectores de la sociedad hondureña, en especial a los sectores empresariales y organizaciones nacionales privadas.

Las agencias particulares desarrollaron planes operativos de contingencia y con el apoyo de voluntarios de Naciones Unidas, tanto internacionales como nacionales, actuaron en auxilio inmediato de las víctimas y colaboraron para la restitución mínima de sus condiciones de vida. Los vuelos interoceánicos inmediatos para movilizar alimentos y suministros de emergencia se sucedieron junto a la puesta en disposición de generosas donaciones desde todo el orbe. No obstante, esta directa cooperación no es el principal resultado ya que lo más destacado del proceso fue la posibilidad de restituir al sistema el dinamismo que en condiciones normales no siempre logra alcanzar. Con ello fue posible descubrir las múltiples variantes de los impactos localizados en las pequeñas agrupaciones de familias y a la vez responder en forma masiva a la gigantesca demanda de los pobladores de la capital.

### ***E. Coordinación regional y con agencias donantes***

La coordinación con las agencias donantes se reveló muy eficiente desde el mismo momento de la emergencia en los dos o tres días de inicio del fenómeno, incluso antes de que entrara a territorio ístmico. Ya en ese momento se estaba en coordinación con organismos del proceso de integración, agencias de cooperación, agencias del Sistema de Naciones Unidas y países donantes para reorientar proyectos y programas de apoyo y financiamiento.

En los momentos sucesivos, y en especial luego del impacto sobre Tegucigalpa, el rol del Sistema de Naciones Unidas debió superarse aún más para darle soporte a las instituciones normales y a las nuevas formas organizativas gubernamentales de coordinación conformadas por Ministros de Estado que asumieron el rol directivo en el más alto nivel de gobierno. Más adelante aún, las estructuras de coordinación llegaron a una nueva etapa al desarrollar por sí solas sus redes de comunicación y sus propias iniciativas para el apoyo a la población y las organizaciones nacionales. Luego debieron entrar en una nueva etapa de evaluación técnica, de descubrimiento de los vacíos nacionales y de programación de tareas para la superación de tales vacíos, tanto en

lo institucional-organizativo como en la capacidad técnica, profesional y de proyección programática. Etapas sucesivas mostraron en toda su magnitud la inmensa vulnerabilidad prevaleciente y a la vez la necesidad de un mayor esfuerzo internacional para lograr no solo superar las condiciones dejadas por el impacto de octubre de 1998, sino también por las sucesivas pérdidas de la temporada lluviosa de 1999.

#### **F. Relación con organismos privados y humanitarios**

Los organismos privados y humanitarios que normalmente están vinculados a proyectos liderados por el Sistema de Naciones Unidas, no solo desarrollaron sus propias iniciativas sino que además aceptaron el liderazgo del sistema y sus equipos de coordinación para aunar esfuerzos. No obstante, se dieron múltiples intervenciones más o menos aisladas desde el sector privado y de apoyo humanitario internacional. Un grave vacío en el país es la ausencia en muchos municipios de organismos humanitarios y de ayuda en emergencias. No solo son débiles o inexistentes los comités locales de emergencia, sino que en decenas de municipios no hay ni siquiera bomberos o *cruzrojistas*, y mucho menos capacidad de transporte, utensilios o instrumentos para atender emergencias de cualquier tipo.

La institucionalidad especializada en atención de emergencias no solo era muy débil económica, administrativa y técnicamente, sino que además de ninguna manera podría enfrentar un desastre de escala nacional, en particular por el excesivo centralismo y los modelos de trabajo más bien tradicionales, atencionales y poco participativos que mantenía. Ello implicó un despliegue mucho más intenso de las medidas inmediatas de apoyo por parte de organismos internacionales vinculados a procesos de ayuda humanitaria y a un esfuerzo redoblado en fases sucesivas para impulsar la organización comunitaria hacia su conformación. En fases recientes y proyectos en marcha para la rehabilitación se ha coordinado con organismos del voluntariado internacional y se ha promovido su constitución a escala local y municipal, en especial en algunos municipios rurales.

#### **G. Rol jugado en la movilización de recursos nacionales**

Los aportes del Sistema de Naciones Unidas fueron esenciales para movilizar recursos nacionales y locales. El estado de postración que deja un impacto tal y la consuetudinaria carencia de recursos es suficiente como para simplemente desfallecer, pero la iniciativa hacia la rehabilitación, con la disposición de nuevos fondos y energías, motiva la movilización y potencia la capacidad local de generar nuevos recursos e innovaciones.

Desde la simple respuesta privada, en el que una familia o un individuo sale a contribuir con los cooperantes, hasta las reacciones de un municipio modificando su estructura presupuestaria para adoptar principios y conceptos impulsados por proyectos concretos de cooperación internacional,

se pueden enumerar en la experiencia de Honduras de todo el último año, no únicamente en los días de la emergencia.

Son múltiples los ejemplos heroicos y las muestras de solidaridad que se presentaron durante los días de la emergencia; pero lo son aún más los que han continuado dándose en todos estos largos meses de la nueva temporada de lluvias. Cientos de comunidades no lograron reparar mínimamente sus caminos de acceso, puentes y sus instalaciones escolares formales antes del inicio del nuevo año escolar, la temporada lluviosa o la época de cosechas. Ello ha implicado que se utilicen instalaciones y vías alternativas, lo mismo que con un poco de apoyo externo los vecinos reparen sus puentes de hamaca, reconstruyan y arreglen sus propios caminos.

Con un apoyo mínimo, los vecinos auto-construyan sus viviendas o reparen las semi-destruidas, pero mientras tanto siguen viviendo en casas de amigos o vecinos por meses y meses. Lo mismo ha sucedido con las lecciones escolares y colegiales que han encontrado albergue en instalaciones privadas (casas y bodegas, etc.) cedidas por sus propietarios y adaptadas para sus nuevas funciones con un pequeño apoyo de la cooperación internacional y el esfuerzo local y ahí seguían hacia el final del curso lectivo de 1999, cuando Honduras de nuevo fue impactado por el paso de la Tormenta Katrina en el Caribe.

La experiencia de la rehabilitación y el inicio de la reconstrucción ha mostrado en toda su extensión el valor de la cooperación para potenciar y motivar el uso de recursos locales. Aún así, se requieren nuevos esfuerzos de evaluación de eficiencia y eficacia de la labor y el uso de recursos técnicos y financieros en todas las etapas hasta ahora vividas, de manera que se contabilicen no solo los recursos externos sino también los aportados por las familias, las organizaciones y las instituciones privadas o públicas nacionales y regionales. Esto último normalmente no aparece en las cuentas de costos ni en las cuentas de logros.

## **El Sistema y su rol al enfrentar la rehabilitación y la reconstrucción**

### **A. El proceso inmediato de rehabilitación**

En primer término la rehabilitación inició en los propios días que se vivía el impacto. No fue una etapa posterior claramente diferenciada pues implicó el generar nuevas estructuras institucionales en todas las escalas para reponer o construir donde no existían los instrumentos de gobernabilidad.

El diseño de la rehabilitación no abarca todo el país, sino comunidades o municipios escogidos. La inversión directa propiamente tal tuvo muy diversos resultados y mientras había una enorme concentración de recursos en algunos sitios (como La Masica, Atlántida), prácticamente no se inicio ningún programa de rehabilitación en otros sitios, incluyendo municipios inmediatos del mismo Departamento.

Se han presentado muchas debilidades en el uso de recursos para la rehabilitación de bordas, puentes, carreteras y caminos donde las nuevas lluvias han vuelto a destruir lo realizado. Ello muestra un inadecuado diseño o una inadecuada calidad de la construcción. Todo ello a pesar del esfuerzo por brindar apoyo técnico oportuno. Las enseñanzas deben sistematizarse para evitar la reincidencia, y no desperdiciar recursos en puentes que se caen y bordas recién construidas que se lavan o sistemas de alerta que se interrumpen con la primera crecida y las primeras lluvias.

Sin embargo, muchas comunidades y decenas de miles de familias iniciaron su propia rehabilitación con escaso apoyo externo o con apoyo externo solo concentrado en ciertas áreas. El apoyo a la producción con el suministro de semillas y apoyo técnico ha sido en muchos casos el único apoyo en rehabilitación. El propio trabajo ha sido la base de la reconstrucción de viviendas e infraestructuras. Este tipo de apoyo ha permitido a las familias subsistir, pero no superar su vulnerabilidad y condición de alto riesgo.

Todo el proceso no ha logrado implantar las normas de control de calidad, acreditación y estandarización mínimas para asegurar la adjudicación y ejecución de los fondos disponibles en las necesidades más perentorias o en las tareas que permitieran alcanzar los máximos niveles de beneficio social al menor costo social. Criterios de rentabilidad social en el uso de los recursos externos y en la utilización de la propia energía de los pobladores y las organizaciones -incluido el gobierno central- no se han aplicado con suficiente rigor. Ello conlleva la pérdida de información indispensable para evaluaciones sucesivas del avance relativo de los proyectos.

La colaboración más escasa en todo el proceso ha sido la requerida para la rehabilitación psico-social, para la reparación de las redes de apoyo social y cultural, para la reconstitución de las raíces y el arraigo en las miles de familias desplazadas y refugiadas, aún cuando algunas agencias como OPS han desarrollado alguna acción. Ha sido brillante por su ausencia el apoyo

para la rehabilitación espiritual y emocional de las familias que sufrieron grandes pérdidas y las que han residido por muchos meses o siguen residiendo en refugios, ranchos improvisados a orillas de carreteras y zonas urbanas 'transitorias'. Aparte de tareas de registro (OIM) y recreativas (UNESCO-UNICEF), ni siquiera ha habido suficiente apoyo para estudiar las formas e impactos prolongados de la ruptura de la vida cotidiana y la violencia concentrada a que han estado sometidas estas familias, y en especial las mujeres y las niñas y niños. La rehabilitación se ha concentrado en construir obras para el funcionamiento mínimo de la producción y la circulación pero ha dejado de lado la vida de los seres humanos o al menos ha apoyado poco esta rehabilitación necesaria e indispensable.

La distribución y entrega oportuna de alimentos y semillas, donde jugó un rol destacado el Programa Mundial de Alimentos (PMA) permitió que los refugiados y víctimas directas que sobrevivieron lograran sobrevivir también en los días y semanas siguientes. Pero además, que hubiera nuevas cosechas de alimentos meses después. Las sub-oficinas, bodegas e instalaciones portuarias del PMA tuvieron que dar un salto en el volumen y la celeridad de su accionar para atender la inmensa demanda súbita.

Además diversas agencias han incidido en el área específica, como la agrícola y forestal o de producción de alimentos (FAO), no solo en la entrega de semillas, pero también en la capacitación y organización de cursos sumado a la contratación directa de expertos. Decenas de comunidades y miles de productores de todo el país tendrían apoyo para la rehabilitación de sus tierras, pozos, sistemas de agua, provisión de herramientas, aves de cría y equipos.

Organismos como OIM impulsaron no solo actividades muy directamente vinculadas con su hacer, como los *censos nacionales* en los albergues, y otros más vinculados con la transición de los refugiados hacia la estabilidad, sino proyectos innovadores y comprehensivos como los CHATs, es decir las Comunidades de Habitación en Transición, en coordinación con otras agencias del sistema. El impacto de estos centros difícilmente puede ser medido, pues es su ausencia lo que permite observar la restricción del uso normal de instalaciones para otras múltiples tareas, pero además poco se sabe normalmente sobre el sufrimiento y el inmenso impacto emocional de la residencia en albergues improvisados y escasamente servidos, especialmente en los campos relativos a la violencia, los abusos y la agresión contra mujeres y la niñez. La acción conjunta del sistema se muestra también en este proyecto con la participación decidida de la OPS/OMS. Esta agencia da normalmente un aporte primordial al funcionamiento de los sistemas nacionales de salud, pero durante la emergencia redobla sus esfuerzos en áreas como vigilancia epidemiológica, movilización de especialistas y equipos de intervención especializados, normalización de condiciones sanitarias o educación para la salud.

La misma magnitud y extensión territorial de los daños y pérdidas, del impacto humano y económico, implicaron severos problemas para las tareas de rehabilitación y reconstrucción en el país; lo mismo que en relación con las prioridades, decisiones y enfoques a adoptar y en especial, a ejecutar. Algunos de los más importantes pueden resumirse de la siguiente forma.

- a) La búsqueda de estrategias que garantizaran la atención no solamente a las necesidades de las unidades productivas e infraestructura que da soporte a la economía formal, moderna del país, sino también a las necesidades del vasto numero de pobladores y familias de escasos recursos.
- b) La manera de agilizar la transferencia y uso de los recursos disponibles para la reconstrucción de tal forma que importantes sectores de la población pobre no reconstruyeran espontáneamente peores condiciones de vulnerabilidad y riesgo que las que existían con anterioridad y que fueron un componente importante en la explicación de la destrucción y demás resultados del impacto.
- c) La forma mas apropiada de coordinar el proceso de reconstrucción y los organismos mas apropiados para encargarse de sus distintas facetas en distintas zonas del país.
- d) La manera de promover un proceso de reconstrucción participativo, involucrando en el mismo de forma protagónica los municipios, comunidades, pobladores y otros actores sociales locales afectados por el desastre.
- e) Como agilizar el proceso de tal forma que el país no se encontrara en un estado de vulnerabilidad tal que la próxima temporada de lluvias y huracanes sorprendiera causando otros tantos desastres.
- f) La manera de establecer un adecuado balance entre la urgencia de la reconstrucción medida en términos de reestimar la economía, reestablecer la producción y el comercio, crear fuentes de empleo y reparar o construir nueva infraestructura; y la necesidad de garantizar la seguridad de estos elementos en lo que se refiere a su vulnerabilidad futura frente a huracanes e inundaciones. O sea como reconstruir con transformación de las condiciones de existencia de las personas y las cosas

## **B. Los proyectos de reconstrucción y transformación**

Entre los “grandes desafíos” de la región que atañen a la cooperación internacional están el consolidar la coordinación regional, fortalecer la institucionalidad regional en prevención y atención de desastres, fortalecer la aplicación de un enfoque de planificación bioregional, e intensificar la difusión e intercambio de experiencias exitosas. De hecho desde Honduras, los nuevos modelos de coordinación experimentados por el Sistema de Naciones Unidas han ido atendiendo y construyendo experiencias en cada uno de esos desafíos, de manera que podrían ser replicados en toda la región.

Los grandes proyectos de reconstrucción física de los ejes logísticos y los nodos estratégicos para la producción y el funcionamiento de la sociedad como un todo ha ido avanzado aceleradamente, de manera que la red internacional de comercio centroamericano se ha podido poner en funcionamiento muy rápidamente. Las principales carreteras y puertos recibieron un gran impacto y también una gran inversión reconstructiva poco después, de manera que se puso en funcionamiento la sociedad como conjunto. No obstante durante todo el año subsiguiente al impacto, miles de pobladores y comunidades siguen sin recibir el préstamo oportuno y los materiales necesarios para reparar los caminos o rehacer sus procesos normales de vida.

En todos los proyectos ha habido alguna participación directa o subsidiaria de agencias del Sistema de Naciones Unidas, ya sea mediante el apoyo técnico inicial o por la continuada colaboración y soporte, ya sea en diseño o participación en la ejecución de numerosos proyectos. En el proceso de más largo plazo se ha planteado proyectos y acciones concretas para fortalecer la capacidad de la institucionalidad especializada en atención de emergencias, específicamente para darle mayor capacidad a COPECO y toda su estructura de apoyo regional, municipal y local. Pero además para darle un mayor nivel técnico y tecnológico, junto al fortalecimiento de su agilidad, flexibilidad, cobertura y capacidad de coordinación. Diversos donantes han puesto a disposición equipo y el PNUD ha canalizado las ayudas e impulsado los procedimientos para su ejecución y la capacitación del personal responsable.

Entre los proyectos de carácter más permanente se encuentran los que apoyan la sostenibilidad en proyectos de infraestructura social, de generación de ingresos, de fortalecimiento de los municipios, de producción de información de carácter censal, entre otros, todos los cuales se han reorientado para responder a los nuevos *escenarios de riesgo* que presenta Honduras en la actualidad.

La UNICEF ha jugado un rol central, no solo en muy diversos proyectos referidos a niñez y familia, o aquellas partes de los proyectos conjuntos que tocan su tema de especialización, sino en proyectos de reconstrucción de poblados enteros y en áreas como salud, vivienda y preparación para evitar futuros desastres. Grandes proyectos en saneamiento, acceso al agua potable y educación empiezan a mostrar la reconstrucción del país y proyectan su desarrollo al proteger las nuevas generaciones.

Si bien el PMA tuvo un destacado rol en la emergencia misma y los meses subsiguientes, con la entrega inmediata de alimentos por ejemplo, su trabajo en la transformación se verá a lo largo de los años. Al trabajar en colaboración con agencias como FAO, ACNUR o FIDA, con los productores agrícolas en tareas como conservación de tierras y programas de alimentos por trabajo que lograr el triple objetivo de crear empleo, recibir alimentos y desarrollar obras de infraestructura como escuelas

Muchas de las actividades de apoyo al desarrollo no necesariamente aparecen claramente vinculadas a las tareas de ‘reconstrucción’ o de ‘transformación’. Lo cierto es que pequeñas modificaciones a los proyectos en marcha o en perspectiva permiten orientar el camino seguido. A la vez problemas ya de por sí graves, adquieren niveles de tragedia en razón de las degradadas condiciones posteriores a un impacto dramático. El caso de los programas vinculados a la salud sexual y reproductiva, o la atención especial de personas vulnerables, desarrollados por el *Programa de país* del Fondo de Población de Naciones Unidas (FNUAP) ilustra este tipo de cambios metodológicos del sistema. Esta misma agencia, como otras, desarrolla también tareas en aspectos más directamente efecto del impacto como la atención a la población en albergues.

La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) es un ejemplo claro de la cooperación para el desarrollo con un carácter de transformación, al poner en práctica o modificar, por ejemplo, programas tendientes a mejorar la capacidad competitiva de las

industrias locales lo mismo que la producción forestal, especialmente en pequeñas y medianas industrias. Este mismo tipo de lógica de futuro tienen los programas culturales y de promoción de la ciencia y tecnología que impulsa la UNESCO, por ejemplo.

## Las lecciones aprendidas por Naciones Unidas y retos para el futuro

### ***Sobre la situación general del país: riesgo e institucionalidad***

#### 1. La vulnerabilidad: causa fundamental de los desastres.

La inmensa vulnerabilidad de Honduras frente a las amenazas físicas, acumulada a lo largo de cientos de años, es probablemente la más importante lección de todo el proceso del desastre asociado con el Huracán Mitch.

El país se puede analizar mediante los principales indicadores de calidad de vida y de desarrollo económico y se obtienen resultados muy claros de extrema pobreza y bajos niveles de avance en lo que se refiere a los indicadores básicos de desarrollo humano. La experiencia de octubre de 1998 reveló que estas condiciones no solo indican una vida cotidiana de penurias y baja calidad para millones de hondureños, sino que también constituyen el verdadero origen de la magnitud de los daños personales y económicos sufridos como sociedad. Su debilidad, incapacidad, falta de resistencia y escasa agilidad para soportar y responder son los aspectos que se revelaron con las fuertes lluvias, las crecidas e inundaciones y las avalanchas, deslizamientos y desprendimientos de tierra, lodo y roca. La vulnerabilidad social es el principal causante del permanente riesgo en que vive la población hondureña, antes y después de octubre de 1998. No obstante, frente al impacto sufrido se revelaron no sólo esos aspectos en su enorme magnitud, sino también la vulnerabilidad de su estructura social, su estructura política y su estructura institucional. Una sociedad en condiciones de alta vulnerabilidad social, económica e institucional, sufrirá enormes impactos una y otra vez, y su recuperación será muy difícil sin superar sus bases estructurales precarias.

La misma vulnerabilidad social se potencia por la construcción social de amenazas, que garantiza que la amenaza natural asociada con el huracán sea acentuada por la intervención depredadora de la sociedad en el medio ambiente natural. Las inundaciones, deslizamientos, sedimentación de cauces, bloqueo de canales, y procesos de erosión en masa, fueron claramente acentuados por los procesos históricos de degradación de las cuencas hidrográficas, la deforestación y el desarrollo urbano anárquico. La amenaza natural fue acompañada por un número ilimitado de amenazas seudo o socio-naturales. De igual forma que no puede haber seguridad y sostenibilidad con altos y crecientes niveles de vulnerabilidad social, tampoco puede haberla con la destrucción continua del equilibrio y sostenibilidad de los ecosistemas. La vulnerabilidad ecológica y social son dos de las grandes lecciones aprendidas, las cuales tendrán un impacto de importantes consecuencias en términos del debate y la acción en la época post Mitch.

Sin embargo, a la vez que la vulnerabilidad surge como explicación esencial para entender la particular distribución social y territorial del daño, se aprendió también que las poblaciones, zonas y estructuras sociales menos vulnerables resistían con mayor éxito las potenciales

amenazas asociadas con el huracán. Esto se vio en el caso de proyectos de desarrollo rural integral como es el caso de Lempira Sur, promovido por las Naciones Unidas desde la sequía que afectó la zona en 1987-88 hasta el presente, o en el municipio de La Masica, donde esquemas de capacitación y fortalecimiento de la organización local tuvieron importantes repercusiones en los niveles de pérdidas sufridas. Importantes lecciones sobre la reducción de vulnerabilidad y la reducción de los impactos se derivaron del análisis del espacio social del **no** daño, lecciones que ofrecen líneas de acción para el futuro en lo que se refiere a la mitigación de desastres y el rumbo de los nuevos procesos y proyectos de desarrollo.

La gran mayoría de la población hondureña vive constantemente en riesgo y termina por aceptar esta condición como algo normal (¡e incluso natural!) en su vida cotidiana, pero a la vez su localización en sitios de alto riesgo puede convertirse tanto en su única opción de asentamiento, como en un instrumento para buscar una mejoría en sus condiciones, al permitirle forzar apoyos institucionales de otra manera inalcanzables. Los aspectos culturales son de gran importancia y se deben tomar en cuenta ya sea que se intente modificar la percepción de ‘normalidad’ de las condiciones de alto riesgo o ya sea que se trate de evitar que el riesgo inminente se utilice como mecanismo de presión. La construcción de las ciudades, los barrios y los poblados se ha dado progresivamente sin una previa planificación y ordenamiento del uso del suelo, pero a la vez sin que se cumplan las normas prevalecientes con relación a los sitios de riesgo o de protección, ni los reglamentos de construcción, especialmente en lo residencial. Esta es la norma y no la excepción, según se ha aprendido con claridad con el impacto del Mitch.

## 2. El liderazgo y la responsabilidad en la reducción de la vulnerabilidad, el riesgo y los desastres.

Si bien se reconoce luego de toda la experiencia con el Mitch que la responsabilidad de mitigar estos impactos es de todos los ciudadanos, organizaciones e instituciones, y no solamente del Gobierno; también es claro que se requiere un liderazgo que ponga en primer término el tema de la vulnerabilidad y la constante construcción de nuevos riesgos como punto primordial de la agenda nacional. Este liderazgo no puede ser asumido por un solo organismo institucional o gubernamental, sino que requiere que se involucren diversas instancias de la sociedad civil, incluyendo las entidades privadas y sus dirigencias en el área productiva, tanto industrial como agropecuaria y en especial la industria de la construcción en todas sus facetas, incluidas las infraestructuras y lo residencial. El liderazgo implica un proceso hacia la construcción de un sistema nacional institucional que vaya del más alto nivel del Ejecutivo hasta los Patronatos.

La comunidad internacional podría tener en ese liderazgo la contraparte para desarrollar también su propia propuesta organizacional en todos los niveles y todas las especialidades, de manera que se le dé soporte, apoyo y fortaleza. Se requiere en especial que ese liderazgo se desarrolle en los niveles sociales de más bajo ingreso, de forma que se pueda orientar su localización residencial o su re-localización desde sitios de alto riesgo en forma progresiva y se promuevan formas de explotación del ambiente y de producción que garanticen la sostenibilidad en condiciones de seguridad aceptables.

La experiencia reciente en 1999 ha mostrado que tal proceso de fortalecer y desarrollar una estructura nacional de liderazgo no se está consolidando lo suficiente. Nuevas lecciones se han aprendido en los últimos meses en los intentos de realizar tareas por parte del Sistema de las Naciones Unidas en las nuevas zonas de emergencia asociadas con las inundaciones normales de la temporada de lluvias y huracanes, y en paralelo con los programas de reconstrucción. Lo principal es el clamor general por tener claras líneas de dirección, es decir, contrapartidas nacionales, regionales y locales estables, con poder de decisión. El engranaje requerido está por desarrollarse, no se puede contar con él como si ya estuviera; hay que construirlo en el mismo proceso de desarrollo de las tareas de reconstrucción.

### 3. La necesidad de reorientar y transformar el proceso de desarrollo.

Las lecciones en cuanto a la vulnerabilidad y la necesidad del liderazgo no son simplemente algo que lleve a una situación sin salida, sino que al contrario, implican una cuidadosa revisión de opciones de mejoramiento progresivo de aquellos aspectos más críticos, que permitan re-orientar la dirección del desarrollo, que impulsen cambios en los niveles de vulnerabilidad relativa y den las pautas para la construcción y consolidación de un sistema nacional de atención a desastres y de gestión de riesgo.

En ello tanto las instituciones nacionales como la comunidad internacional tiene un rol que jugar. Un objetivo esencial debe ser el mejoramiento en las condiciones de calidad de vida de la población, reducir la pobreza en cantidad y calidad, mejorar el acceso a los principales vectores de desarrollo y a las oportunidades de mejoramiento tanto económico como cultural y en las condiciones de seguridad. Una mejoría en tales condiciones, tanto en las barriadas urbanas pobres, como en la población rural dispersa y de quienes viven ligados a la actividad de las plantaciones, implicará de por sí una reducción en su vulnerabilidad y una mayor capacidad adaptativa y de respuesta frente a las condiciones normales de cada estación e incluso a aquellas que superen la normalidad.

Sin embargo, dada la debilidad institucional en todos los niveles del Estado hondureño (la cual fue revelada cabalmente por el evento), el rol del Sistema de Naciones Unidas va más allá del aporte acostumbrado, e implica el impulso de nuevas iniciativas para la superación de la vulnerabilidad social, institucional y ecológica identificada. Llega incluso hasta la identificación y clarificación de la índole y el nivel de vulnerabilidad existente en los diversos sectores de la sociedad. La construcción de escenarios o mapas dinámicos de riesgo y vulnerabilidad que informan la acción y la política, se perfila de gran importancia. Se han hecho destacados avances en esta dirección por parte de instituciones nacionales, ONGs y agencias del Sistema de Naciones Unidas, como es el caso del Programa Mundial de Alimentos, pero el camino por recorrer es aun muy largo.

Un aspecto a mencionar dentro de esta primera lección es que la mayoría de la gente con quien el Sistema tiene que trabajar no puede planificar su rol en el largo plazo en las actuales condiciones,

y por el contrario, lo normal es el cambio constante y las dificultades para realizar tareas referidas a un plan articulado. Ello no se soluciona con definición de metas por institución o por municipio o por alcaldía en forma aislada, sino que hay que tomar en cuenta lo que suceda en el resto del Estado o el resto de la sociedad. Una debilidad precisamente es la des-articulación social y territorial de la nación. Por lo tanto una tarea clave es superar esos bajos niveles de consolidación del país como nación. Es por ello que un aporte a futuro será el colaborar en la capacidad de planificación y ejecución de esos planes más allá de los normales cambios en la administración del país y de las alcaldías, en los equipos técnicos y el personal de las instituciones y organizaciones. Con la legitimidad, la experiencia y el aporte de sus recursos técnicos y financieros, el Sistema de Naciones Unidas, actuando como tal, deberá colaborar en la coordinación interna de las acciones que se definan para la superación de la vulnerabilidad en Honduras, y en el fortalecimiento de la institucionalidad para enfrentar el problema del riesgo en los ámbitos nacionales, regionales y locales.

La determinación de prioridades en la labor de superación de la pobreza es una tarea emprendida por el Estado hondureño que deberá ser apoyada y acompañada por el Sistema de Naciones Unidas, pero a la vez, un deber inmediato será la recuperación de las condiciones básicas de habitabilidad y trabajo para cientos de familias que todavía están en condiciones transitorias como refugiados. Su paso a una normalidad real de inserción laboral y estabilidad habitacional es una tarea impostergable. Esta es una lección fundamental obtenida: no se debe permitir que condiciones de transición se conviertan en condiciones normales de existencia. Los refugios no se deben convertir en viviendas permanentes, los diques y puentes provisionales no deben transformarse en los definitivos, pues ello no solo será una condición de desastre permanente, sino que garantizará mayores impactos sociales en la próxima emergencia estacional. Esto, aunque en algunos casos los albergues provisionales podrían tener mejores condiciones constructivas y de servicios básicos, (como agua, sanitarios y salud), que las viviendas y sitios que perdieron durante la emergencia. Las condiciones de privacidad incluso podrían ser mejores, pero aún así es un reto a superar el que estas condiciones de hábitat provisional no se perpetúen y por el contrario se mejoren sustancialmente las condiciones normales no solo de estas familias sino de las de otros cientos de miles que viven en condiciones precarias y por lo tanto, y a la vez, en alto riesgo.

La superación de las actuales condiciones económicas de la población, las instituciones y el Estado deberá acompañarse de la progresiva construcción de una nacionalidad basada en una nueva inserción social, reconstrucción de los lazos rotos por la migración forzada o por la condición de refugiado y por el aislamiento obligado debido a la falta de caminos y medios de contacto. Una lección clave es que no solo se trata de superar los niveles económicos y de consumo actuales, sino también de fortalecer otros aspectos de la vida social, psíquica y cultural. Ello implica un trabajo intenso en el fortalecimiento de los valores básicos de la convivencia, el rescate de la niñez, la reducción de la violencia y la agresión, la superación progresiva de diversas formas de discriminación, como la de género, etnia o nivel económico y origen geográfico. En ello estribará con mucho la capacidad de resistencia de la población y la nacionalidad hondureña y en ello el Sistema deberá apoyar y acompañar a Honduras.

## **Sobre el rol del Sistema de Naciones Unidas**

### **1. Coordinación y Acompañamiento**

No hay duda que uno de los roles principales del Sistema es el acompañamiento y el apoyo para coordinar acciones conjuntas con el Gobierno y las instituciones y organizaciones nacionales.

Dentro de esta línea de indagación, una primera lección aprendida es la importancia de esta labor de coordinación y apoyo en el plano de los esfuerzos internacionales y nacionales. Para ello se ha comprendido ya que Naciones Unidas debe mejorar constantemente su propia capacidad de coordinación interna para poder llegar a actuar como Sistema, lo que en realidad todavía está en proceso.

Las evidencias del quehacer del Sistema en la etapa de la emergencia post Mitch son sumamente favorables, y sujeto de reconocimiento de un rango de actores diversos en el plano nacional e internacional. La rapidez con la cual se establecieron mecanismos de coordinación de las acciones de emergencia era loable. El Sistema, con todos los problemas y dificultades que existían, pudo operar como tal. Esto se explica en gran parte por los lazos de colaboración y respeto mutuo preexistente entre las agencias del Sistema y entre estas y la coordinación del mismo, además del estilo de “liderazgo compartido” promovido y ejercido. El trabajo previo en condiciones de “normalidad”, el beneficio derivado de la aplicación del Análisis Común por País (CCA) y del mecanismo del UNDAF, así como el esfuerzo para establecer bases comunes en la programación interagencial hacia el futuro, contribuyeron enormemente a la existencia de un sentido de comunión y colaboración en el marco del Sistema. La colaboración y coordinación se logró, sin embargo, sin la existencia de un gran conocimiento de metodologías y protocolos preestablecidos, recurriendo muchas veces a la improvisación constructiva y al protagonismo exitoso de individuos e instituciones.

La lección es clara. La existencia de lazos de unión previos, de respeto, y de iniciativas de colaboración interagencial proveyeron de un marco positivo para lograr la concertación y colaboración durante el evento y después de él. A la vez surge la pregunta de qué hubiera sucedido sin la existencia previa de los factores de unión y colaboración, sin el estilo de liderazgo del Sistema ejercido por la coordinación, etc. Aquí es de reconocerse que tales factores positivos no existen en todos los países en que el Sistema de Naciones Unidas opera. La necesidad de fortalecer el concepto y funcionamiento de un “sistema” es claro. Además, esto debe acompañarse por una mayor concentración en la formulación, conocimiento, y operacionalización de metodologías y protocolos previamente elaborados en cuanto a los roles y la coordinación de esfuerzos, sin desincentivar la improvisación constructiva siempre necesaria en casos de desastre.

Metodologías y protocolos han sido elaborados por el Sistema a lo largo de los años y se han formado profesionales capacitados en la coordinación y ejecución en condiciones de crisis. Sin

embargo no han sido esfuerzos permanentes y consolidados. Muchos de los profesionales del Sistema que pasaron por los cursos de capacitación en manejo de desastres promovidos por el Sistema desde principios de esta década, ya no se encuentran en sus mismas funciones. En Honduras había muy pocos profesionales capacitados debidamente dentro del Sistema en el momento del impacto. Tal situación establece un grado de dependencia en recursos externos al país que debe ser superado paulatinamente.

Más allá de la coordinación de esfuerzos gran importancia se da el rol de acompañamiento que el Sistema provee en los demás niveles de la organización social, de manera que desde lo local a lo nacional se rompa con el aislamiento y con las acciones independientes, para lograr potenciar el aporte de cada cual en un accionar realmente colectivo. Esto se logra con la coordinación y la dilucidación de roles, segmentos de intervención, tareas compartidas y responsabilidades individuales definidas. Este es un nicho principal del trabajo del Sistema.

No se trata de usurpar nichos tradicionales desarrollados por instituciones y agencias de larga y profunda experiencia en aspectos como la atención de emergencias o las acciones de rescate, sino de complementar su trabajo con la coordinación global del esfuerzo internacional, tanto en lo público como en lo privado, tanto en la escala nacional como en la escala regional y local.

El enfoque del Sistema de Naciones Unidas es más claramente orientado al desarrollo y ahí radica su ya larga experiencia, su capacidad técnica y el reconocimiento internacional, aunque todavía sea reciente su accionar como verdadero 'sistema'. Aquí, la experiencia muestra que son más bien las agencias del Sistema las que acumulan esa experiencia, capacidad y reconocimiento. No obstante, el prestigio, la legitimidad y la neutralidad percibida del Sistema, en general lo dan las organizaciones de éste, especializadas en diversos campos, actuando tanto en nombre de sí mismas como de Naciones Unidas como organización colectiva. En todo caso, la lección aprendida es que el rol fundamental debe ser el poner su propia capacidad ya adquirida al servicio de las necesidades regionales, sin desviarse a iniciar nuevas tareas que no son de su accionar normal y que otros hacen mejor. La naturaleza multifacética de la organización de las Naciones Unidas la dota de una capacidad y característica especial, frente a la mayoría de las otras organizaciones internacionales. Esta es su capacidad de movilizar ideas, conceptos, recursos, experiencias y especializaciones de diversa índole en apoyo a los procesos de respuesta a los desastres.

## 2. La movilización de recursos y la definición de roles

Un aspecto importante que revela cierta debilidad del accionar como 'sistema' es el hecho de que aunque las tareas a partir del impacto del Huracán Mitch se dieron en el marco del denominado '*llamamiento inter-agencial*', gran parte del trabajo se realizó fuera del propio proceso así denominado y más bien como reacciones independientes, lo que restó fuerza a sus acciones como Sistema. Esto lleva a reflexionar sobre la necesidad de reforzar las acciones conjuntas de manera que se actúe en consonancia, respetando especialidades y liderazgos tradicionales en ciertas áreas típicas.

En específico, una lección aprendida es la necesidad de reducir aún más el protagonismo y promover un liderazgo compartido, una guía general con base en decisiones de grupo que se pongan en ejecución en conjunto: reducir el activismo y aumentar lo pensado y concertado. Se debe tener mayor nivel de precisión en la coordinación de tareas en áreas donde diversas agencias actúan normalmente, como agua, o niñez o salud. Ahí se requiere un más amplio detalle en la definición del rol correspondiente para actuar como Sistema y que como guía o coordinador de múltiples acciones permitan al conjunto una mayor capacidad de convocatoria y motivación en la puesta en marcha de recursos locales e internacionales. La experiencia sugiere que se debe realizar un trabajo permanente, cotidiano, que se refleje en todo momento incluyendo las emergencias. Pero más aún, se requieren protocolos, convenios, acuerdos formales, líneas de comunicación establecidas, cartas de entendimiento y una clara estructura de comunicación por programa y entre agencias, vis a vis, o como grupo, según temas, sectores, especialidad o regiones en que se actúa.

La experiencia muestra las pérdidas que se dan por las pugnas entre operadores, y la necesidad de establecer mejores líneas de comunicación permanentes. Evitar que las mismas peticiones de apoyo se den en forma sucesiva o paralela a distintas agencias que actúan por su cuenta. Ello impide mejorar la velocidad de reacción y provoca la duplicación o repetición innecesaria de acciones, en vez de la conjunción de energías y capacidades de las diversas agencias y agentes internacionales. La debilidad de la institucionalidad nacional se vio reflejada en varias instancias en la ausencia de líneas claras de relación entre el gobierno y el Sistema, de tal manera que varios organismos nacionales hicieron solicitudes de apoyo similares a las agencias del Sistema en distintos momentos. Mas allá de fortalecer sus propios mecanismos de coordinación interagencial, existe la necesidad de apoyo a la institucionalidad nacional para fortalecer su propia capacidad de coordinación y acción.

### 3. La información: una clave para la gestión de la acción

#### *La información básica sobre impactos y necesidades.*

Una labor clave, según la experiencia del año transcurrido pos Mitch, es la de levantar información. La organización que permite tener registros, elaborar reportes y registrar procesos es fundamental en los momentos inmediatos al impacto. El Sistema, que tiene agencias vinculadas constantemente en múltiples aspectos de la vida nacional, tiene el conocimiento y ha logrado los acuerdos, los contactos y el acceso a las fuentes locales en forma directa. La lección es que se deben promover los sistemas permanentes de evaluación, control y registro que permitan aprender de las prácticas y las iniciativas. Para ello también se deben promover y potenciar esfuerzos locales, la capacidad de tomar iniciativas como Sistema y entrenar personal nacional y local desde el nivel del Patronato, tal como en los sistemas de alerta temprana ya en marcha. La tarea de sistematizar y sintetizar la información y hacerla circular en forma inmediata y eficiente, es un campo donde el Sistema ha acumulado experiencia y puede hacer su aporte en

las más diversas áreas, desde la salud hasta la agricultura, desde la habitación hasta la educación. La lección es que no se está utilizando adecuadamente toda esa experiencia y se pierde con ello energía y recursos gigantescos experimentando e improvisando, cuando se podría tener previsiones y normas de comportamiento establecidas al respecto. En Honduras se han hecho erróneas interpretaciones tanto del impacto como de la reacción a este y de los resultados relativos obtenidos a lo largo de los últimos doce meses. Ello pudo y debe subsanarse (aunque mucha información ya se perdió) aplicando la experiencia y capacidad técnica que las agencias tienen y el Sistema integra.

La ausencia de información apropiada y la labor improvisada son dos obstáculos para el éxito de las operaciones de emergencia, pero también para las subsiguientes de rehabilitación mínima y recuperación básica. Movilizar inmensos recursos a donde no son necesarios o dejar enormes poblaciones sin atención alguna por falta de registro, son igualmente dos errores cometidos que deben superarse. De hecho, hoy es conocido que mucho del impacto jamás se conocerá porque sucedió entre poblaciones que normalmente están aisladas y que con los efectos sobre las infraestructuras quedaron aún más incomunicadas. Estas poblaciones sufrieron las consecuencias del evento e iniciaron su recuperación sin tener registros y sin reportar el proceso en absoluto. Muchas han vuelto a sus sitios de alto riesgo y viven y han sufrido durante el presente año los nuevos impactos, todavía sin tener registro formal alguno y siguen sin ser parte de la historia escrita. Evitar esta situación y mejorar las condiciones de información, registro y síntesis es una tarea central que debe apoyarse por parte del Sistema. Junto a otras tareas de acompañamiento y para prepararse para futuros impactos, lo mismo que para el trabajo continuo cotidiano, una lección es la necesidad de organización, planificación y ejecución de sistemas de información, su control, su estandarización y el fortalecimiento de los procesos de acreditación de tales procedimientos, de manera que se mejore sustancialmente la calidad de sus datos.

Un déficit particular en el sistema de información establecido y estandarizado se ve en la ausencia de metodologías y de personal entrenado en lo referente al impacto social de los desastres. La metodología instrumentada con regularidad y eficiencia por la CEPAL en el área de la información macroeconómica y de daños en los distintos sectores económicos y sociales, no encuentra un complemento en lo que se refiere a los impactos sociales. Información sobre estos aspectos es fundamental para guiar los procesos de emergencia, rehabilitación y reconstrucción. Esto incluye información y proyecciones sobre factores tales como: la migración forzada y el reasentamiento, la pérdida de y el acceso a tierras rurales y urbanas, el impacto en los sectores informales, las repercusiones negativas en la distribución de ingresos y el acceso a los servicios sociales básicos, entre otros. La proyección de esta información en el plano territorial o espacial es de fundamental importancia. Existe la necesidad de promover la preparación de metodologías de análisis social y capacitar profesionales en su instrumentación.

*Información sobre recursos humanos capacitados y disponibles para las tareas de la emergencia, rehabilitación y reconstrucción.*

El desastre asociado con Mitch puso una enorme demanda sobre el Sistema en términos de acceso a profesionales capacitados para realizar las innumerables tareas de análisis, consultoría, y acción requeridos. En este contexto y frente a la ausencia de suficientes recursos nacionales se recurrió a los servicios de un número importante de profesionales de otros países de la región centroamericana y de fuera de ella. Consultores aparecieron en la escena espontáneamente y otros ofrecieron sus servicios por fax o correo electrónico. La incorporación de esta fuerza de trabajo foránea vino por vía de las recomendaciones o sugerencias externas, por vía de llamadas de teléfono de urgencia con contactos internacionales y otros mecanismos. El proceso tuvo buenos resultados pero también malos. El problema de adecuar recursos a las necesidades reales, trayendo profesionales con conocimiento del país o del idioma etc. es difícil de lograr en condiciones de *laissez faire*.

Las experiencias habidas indican claramente la necesidad de tener inventarios actualizados de recursos humanos capacitados, idóneos para emprender las distintas tareas que surgen como necesidad en tiempos de crisis y recuperación. Este inventario debe comenzarse con recursos nacionales, después regionales y finalmente internacionales. A la vez se reconoce el déficit de profesionales capacitados en Honduras y en la región centroamericana en general, lo cual indica claramente la necesidad de promover procesos continuos de capacitación y formación profesional en múltiples áreas de importancia para la gestión de los desastres y del riesgo. El Sistema debe poner gran atención a estos aspectos en el futuro.

La información sobre metodologías y esquemas de acción apropiados

Pasada la etapa de respuesta inmediata y resueltos los principales problemas urgentes asociados con la emergencia, el Sistema y sus agencias pasaron a la promoción de esquemas de intervención ligados a la rehabilitación y la reconstrucción, además de actividades ligadas al proceso de gestión futura del riesgo. Han surgido múltiples proyectos de intervención, capacitación, fortalecimiento institucional y organizacional, etc.

Una parte importante de las iniciativas promovidas, especialmente por agencias con poca experiencia anterior en el tema de los desastres y riesgos, también tienen que recurrir a profesionales con igual nivel de experiencia. La urgencia de hacer, a veces desobedece la norma de la reflexión y la acción informada. Existen casos de promoción de esquemas en que se “reinventa la rueda” o se recurre al desarrollo de metodologías nuevas, existiendo ya metodologías apropiadas que con adaptación podrían servir a los mismos fines, esto particularmente en esquemas de capacitación en el ámbito local o comunitario.

Frente a estos contextos, es imprescindible que el Sistema promueva inventarios de metodologías y esquemas de intervención existentes que sirvan como base de consulta para los sus profesionales y las contrapartes nacionales, en la búsqueda de la eficiencia y eficacia en condiciones de costo efectividad.

#### 4. La importancia de las redes y los contactos locales

Una lección en la que hay que insistir por ser positiva, es la presencia local y el intercambio técnico en estos niveles. La relación directa con Alcaldes y de puntos focales entre sí y con agencias locales y regionales, es un aspecto positivo que debe ser reportado, analizado y estandarizado como norma, en el desempeño inter-agencial y la comunidad internacional en general. La labor a escala nacional y el rol de Naciones Unidas como apoyo al esfuerzo nacional no es suficiente ni eficiente si no tiene ese doble elemento de relación directa en el campo y de correlación entre puntos focales de diversas agencias para actuar en el sitio en forma sistemática.

Todavía un año después del Mitch se están desarrollando por parte de entidades del Sistema de Naciones Unidas diversas tareas en el ámbito local y regional sin que sean conocidas y menos analizadas y evaluadas por otros agentes con tareas similares en otros sitios del mismo país y hasta de la misma región. Una lección básica es evitar re-descubrir verdades obvias para otros, así como repetir errores ya superados por los colegas de la otra agencia en la comunidad vecina. Para ello reportar, evaluar y estandarizar procedimientos es básico. Una tarea que la experiencia exige es la elaboración de cartillas y protocolos, o mejor aún, la adaptación y el uso de instrumentos ya desarrollados en otros países, incluso por las mismas agencias o por otras entidades de ayuda y soporte internacional que ya poseen experiencia y han obtenido buenos resultados. Es urgente estar preparado con estas herramientas e instrumentos en la ocasión de nuevos momentos de impacto e integrarlos de inmediato en las actuales condiciones cotidianas de trabajo. Solo si se utilizan en la cotidianeidad serán realmente eficientes utilizadas en emergencias.

Se ha enfatizado que el rol esencial del Sistema es el acompañamiento de las instituciones y la población para coordinar esfuerzos de la comunidad internacional y darle soporte a la acción local. Se debe subrayar la necesidad de que los funcionarios y directores de las entidades del Sistema fortalezcan el sentido de la urgencia en sus instituciones y organismos cuando se actúa en condiciones de emergencia, pero también frente a la miseria cotidiana de un pueblo. Se debe cultivar la cultura de emergencia, pero no solo para actuar al momento del huracán sino también en la cotidianeidad. Los entramientos, retardos innecesarios, trámites que sobran, procedimientos repetitivos o exceso de tomadores de decisión para tareas relativamente sencillas, son aspectos a superar. La experiencia reciente indica que estos son obstáculos para la labor en condiciones de urgencia y que solo teniendo un verdadero sentido de la urgencia se puede estar a la altura de la demanda. Los liderazgos de las agencias deben asegurarse que la preocupación por la vida humana y sus condiciones cotidianas, es la razón de ser de las entidades. Lo básico no son los procedimientos o los protagonismos sino la preocupación por la población, por la gente en fin.

La existencia de lazos de colaboración y redes de apoyo en el ámbito local previos al desastre, facilita mucho la labor de las agencias del Sistema en la emergencia, rehabilitación y reconstrucción. Ejemplos de esto se encuentran en la labor de UNICEF, que había fomentado el Pacto de la Infancia con casi todos los Alcaldes del país antes del desastre, y de PNUD en su relación previa de apoyo a la alcaldía de Puerto Cortés. La acción en tiempos de desastre siempre

será más efectiva si se basa en lazos de apoyo y respeto en el ámbito local, anteriores al evento. Además las tareas relacionadas con la gestión de riesgo hacia el futuro, siempre se realizará en forma más conveniente a estos niveles locales, especialmente si se ubica dentro de las líneas de acción ya establecidas del Sistema en el país relacionado con la descentralización, fortalecimiento municipal, gobernabilidad y transparencia, sostenibilidad, manejo ambiental y reducción de la pobreza.

## Una Visión de Futuro: La Gestión del Riesgo

### A. *De la ocurrencia de desastres a la gestión del desarrollo*

La magnitud de los daños y pérdidas humanas y materiales asociadas con el impacto del Huracán Mitch en Honduras, y en América Central en general, tuvo como consecuencia una reflexión seria, y un álgido debate sobre los factores ajenos al evento físico en sí, que podrían ayudar en explicar los niveles de destrucción y el desquiciamiento sufrido en la economía y sociedad nacionales y regionales. Pocos analistas se aferran hoy en día a la idea de que es la magnitud, intensidad y duración del Huracán o tormenta tropical, lo que permite explicar por sí solo el nivel de daño sufrido. Más bien, la tendencia dominante ha sido la de encontrar una explicación en el conjunto de las condiciones sociales y ambientales existentes, en el momento del impacto del meteoro. De ahí, el constante debate y reflexión que se ha dado en torno a la llamada “vulnerabilidad ecológica y social” de Honduras, y de los demás países del istmo.

Esta línea de indagación, que pone el énfasis en las condiciones preexistentes de vulnerabilidad de la sociedad, eleva el concepto de “**riesgo**” a una posición central en el análisis del desastre y la búsqueda de esquemas de intervención y acción futuras que permitan pensar en la reducción de las posibilidades de desastres de tal magnitud, en el futuro. El desastre se concibe entonces, más en términos de la concreción o actualización de condiciones de riesgo preexistentes que como una manifestación de la furia de la naturaleza y de sus impactos inevitables. La inquietud en cuanto al riesgo y vulnerabilidad preexistentes se expresa de forma indiscutible en la manifiesta búsqueda de una estrategia de desarrollo basada en el proceso de reconstrucción con “**transformación**”. Esta idea implica como componente fundamental, la reducción de la vulnerabilidad existente, y la promoción de esquemas de transformación de la sociedad que impiden la construcción en el futuro de nuevas condiciones de vulnerabilidad para la población.

La reducción en, o el control sobre la construcción de vulnerabilidad y, en fin, del riesgo en la sociedad, y la opción de reducir así los futuros daños asociados con el impacto de diversos fenómenos físicos de origen natural o antropogénico, constituye un elemento fundamental, y uno de los factores que definen el “desarrollo”. Difícilmente se podría pensar en desarrollo si esto se acompaña por un aumento en los niveles de riesgo en la sociedad y, en consecuencia, en las posibilidades de daños y pérdidas sufridas por la población (Lavell, 1998; 1999). Esto no solamente atañe a la problemática particular de los desastres, sino también al riesgo asociado con la enfermedad y la desnutrición, el analfabetismo, el desempleo y la falta de ingresos, la violencia, la drogadicción, la marginación y la exclusión social, entre otras condiciones objeto de intervención y cambio en una sociedad en busca del desarrollo. Una definición restringida de desarrollo lo plantea de forma muy sucinta y elegante como “la reducción de vulnerabilidades (o de riesgo) y el aumento de las capacidades” de la sociedad (Anderson and Woodrow, 1989). Aunque no abarca en toda su extensión los procesos que el desarrollo involucra, esta definición tuvo el mérito de introducir el riesgo como parte consustancial al desarrollo y señalar el camino a seguir en el proceso de comprensión cabal del problema.

El proceso a través del cual una sociedad, o subconjuntos de una sociedad, influyen positivamente en los niveles de riesgo que sufren, o podrían sufrir, está captado en la idea o noción genérica de la “Gestión del Riesgo” o, más precisamente, la “Gestión de la Reducción del Riesgo” ( Wilches Chaux, 1998). Esta gestión, que tendrá sus características, estrategias e instrumentos particulares, debe ser considerada en su esencia como un componente intrínseco y esencial de la gestión del desarrollo, territorial y ambiental. Todo proceso de desarrollo, de transformación territorial y ambiental debe ser informado por un proceso de análisis y control sobre los factores de riesgo existentes o posibles.

Es precisamente por la relación que se establece entre la reducción del riesgo y el desarrollo, que el Sistema de las Naciones Unidas en Honduras ha encontrado en la noción de “*gestión del riesgo*” un aspecto y práctica fundamental que debe guiar su acción futura en el país. Las lecciones que Mitch dejó incluyeron de forma destacada la relación entre el daño causado y la vulnerabilidad social y ecológica del país, la reducción de la cual se establece como un aspecto esencial, si el desarrollo sostenible va a convertirse de una utopía en una realidad.

La gestión de la reducción de riesgo comprende un componente esencial de una nueva visión del tema de los desastres, una visión que debe convertirse en una acción y enfoque permanente. En este sentido, el factor de riesgo debe transformarse en un punto de referencia y parámetro que informa la planificación e instrumentación de todo proyecto de desarrollo. Por lo tanto, debe asumir la misma posición e importancia que durante los últimos años han recibido en la gestión del desarrollo, el enfoque de género y la consideración del impacto ambiental de nuevos proyectos.

## **B. Riesgo, desastre y desarrollo.**

Con referencia a la problemática particular de los desastres, el “riesgo” se refiere a un contexto caracterizado por la probabilidad de múltiples y variadas pérdidas y daños de magnitud importante en el futuro, las que van desde las físicas hasta las psico-sociales y culturales. El riesgo constituye una posibilidad y una probabilidad de daños relacionados con la existencia de determinadas condiciones en la sociedad, o en el componente de la sociedad bajo consideración (individuos, familias, comunidades, ciudades, infraestructura productiva, vivienda etc.). El riesgo es, en consecuencia, una condición latente que capta una posibilidad de pérdidas hacia el futuro. Esa posibilidad está sujeta a análisis y medición en términos cualitativos y cuantitativos.

La existencia de riesgo, y sus características particulares, se explica por la presencia de determinados factores de riesgo. Estos se clasifican, en general, en factores de **amenaza y factores de vulnerabilidad**. Una “amenaza” refiere a la posibilidad de la ocurrencia de un evento físico que puede causar algún tipo de daño a la sociedad. La “vulnerabilidad” se refiere a una serie de características diferenciadas de la sociedad, o subconjuntos de la misma, que le predisponen a sufrir daños frente al impacto de un evento físico externo, y que dificultan su posterior recuperación. Es sinónimo de debilidad o fragilidad, y la antítesis de capacidad y

fortaleza. La vulnerabilidad es en fin la propensión de una sociedad de sufrir daño o de ser dañada.

La variedad de amenazas que potencialmente enfrenta la sociedad es muy amplia y tiende a aumentar constantemente. Incluye las que son propias del mundo natural, como son las asociadas con la dinámica geológica, geomórfica, atmosférica y oceanográfica (por ejemplo, sismos, deslizamientos de tierra, huracanes y tsunamis); las que son de naturaleza seudo o socio-natural, producidas como resultado de la intersección o relación del mundo natural con las prácticas sociales, como son muchos casos de inundación, deslizamiento y sequía. En estas, la deforestación, cambios en los patrones de uso del suelo u otros procesos sociales, crean o amplían las condiciones de amenaza; y las antropogénicas, producto de la actividad humana, como son los casos de explosiones, conflagraciones, derrames de materiales tóxicos, contaminación de aire, tierra y agua por productos industriales etc. Este rango de tipos genéricos de amenaza, que se amplía notoriamente al llegar a los tipos específicos, se complica por posibles efectos de concatenación o sinergia que sirven para crear amenazas complejas. Así, por ejemplo, la amenaza sísmica o la asociada con huracanes y tormentas tropicales puede concatenarse y ser detonador potencial en un tiempo y espacio particular de la ruptura de presas, deslizamientos e inundaciones, conflagraciones y el derrame de sustancias peligrosas. A pesar de los orígenes diversos de los fenómenos físicos que se clasifican como amenazas, es importante destacar que toda amenaza es construida socialmente. O sea, la transformación de un potencial evento físico en una amenaza solamente es posible si un componente de la sociedad está sujeto a posibles daños o pérdidas. De lo contrario, un potencial evento físico, por grande que sea, no se constituye en una “amenaza” propiamente dicha, aunque con la introducción de distintas dinámicas sociales puede evolucionar para constituir una amenaza en el futuro (Lavell, 1996).

La vulnerabilidad de la sociedad puede manifestarse a través de distintos componentes o elementos, cada uno precedido por y resultado de, un proceso social particular. Algunas de las manifestaciones o dimensiones prevalecientes de la vulnerabilidad se encuentran en la ubicación de población, producción e infraestructura en áreas de potencial impacto; la inseguridad estructural de las edificaciones; la falta de recursos económicos, de autonomía y de capacidad de decisión de la población, las familias, las comunidades o las unidades de producción, que les permiten hacer frente a contextos de amenaza o de recuperarse después del impacto de un evento físico determinado; la falta de una sociedad organizada y solidaria; la existencia de ideologías fatalistas y la ausencia de educación ambiental adecuada; la ausencia de instituciones o organizaciones que velen por la seguridad ciudadana y que promuevan la reducción de riesgo. Todas estas expresiones de la vulnerabilidad y otras, se interrelacionan para producir una serie ilimitada de matrices de vulnerabilidad y riesgo global, escenarios diferenciados en el tiempo, en el espacio y con referencia a grupos, sectores o estratos sociales distintos. ( Wilches Chaux, 1993)

El riesgo solamente puede existir al concurrir tanto una amenaza, como determinadas condiciones de vulnerabilidad. El riesgo se crea en la interacción de amenaza con vulnerabilidad, en un espacio y tiempo particular. De hecho, amenazas y vulnerabilidades son mutuamente condicionadas o creadas. No puede existir una amenaza sin la existencia de una sociedad

vulnerable y viceversa. Un evento físico de la magnitud o intensidad que sea no puede causar un daño social si no hay elementos de la sociedad expuestos a sus efectos. De la misma manera hablar de la existencia de vulnerabilidad o condiciones inseguras de existencia es solamente posible con referencia a la presencia de una amenaza particular.

La magnitud del riesgo siempre esta en función de la magnitud de las amenazas y las vulnerabilidades, las cuales, de igual manera que el riesgo, constituyen condiciones latentes en la sociedad. O sea, la amenaza es la posibilidad de ocurrencia de un evento, no el evento en sí, y la vulnerabilidad es la propensión de sufrir daño, no el daño en sí. Todas las categorías se refieren a una potencialidad o condición futura, aunque su existencia es real como condición latente.

Más que la simple operación de enfrentar las amenazas con la vulnerabilidad de una sociedad concreta o una localidad, o incluso una familia o una empresa, el riesgo debe entenderse como la probabilidad que pueda suceder un evento dañino causante de pérdidas y perjuicios sociales, psíquicos, económicos o ambientales. El riesgo puede tener diversos grados y afectar diversos aspectos. Puede tenerse un alto riesgo de sufrir daños materiales, pero un bajo riesgo de destrucción de la red de apoyo social. Incluso el alto riesgo frente al daño material podría implicar, si es conocido y comprendido, un mejoramiento sustancial en el nivel de riesgo, es decir una reducción de este, en relación con los impactos psico-sociales que pueda sufrir en un plazo determinado o en el ciclo de la vida un individuo, familia, comunidad, ciudad, país o región. Es decir puede haber también un riesgo claramente diferenciado según escalas, lo mismo que riesgos en relación con los encadenamientos sucesivos que pueden surgir a partir de un impacto particular. Riesgo es también una *'apuesta a futuro'*, es decir la escogencia de convivir con determinadas condiciones que pueden producir o producen beneficios múltiples y altos, a sabiendas de que podría perderse en un momento, o luego de un período, no solo los beneficios que se obtendrían, sino también parte de lo que se invirtió.

Riesgo es entonces también un *'cálculo de costos y beneficios a obtener en tiempos determinados'*. Aquí la oportunidad es lo importante: decidir que obtengo ahora tal beneficio o beneficios en tal magnitud y luego los costos se extienden a lo largo de siglos o generaciones<sup>3</sup>. Riesgo es también la obtención de un usufructo inmediato de condiciones deseables frente a la expectativa de que no haya que pagar el costo, finalmente, o que lo paguen otros. Frente a ello la actitud puede ser la común expresada por la frase "que me quiten lo bailado", o la otra que indica que "en el largo plazo todos estaremos muertos" o incluso aquella otra que dice "el que viene atrás que arree". Más que la simple enumeración de amenazas y *'vulnerabilidades'*, la gestión del riesgo debe implicar un análisis de todas esas expectativas y beneficios que se obtienen o desean obtener en lo inmediato, frente a la posibilidad real o a más largo plazo de sufrir daños o tener pérdidas.

---

<sup>3</sup> La extracción minera es un ejemplo de producción que presenta muy diversos riesgos, pero que se desarrolla en función de la probabilidad de alcanzar altísimos beneficios en tiempos cortos o con un golpe de suerte. Ello al margen de que en el largo plazo deje abandonadas amplias extensiones de suelos inservibles o muy contaminados y de altísima peligrosidad (montañas enteras horadadas o incandescentes en laberintos gigantescos, etc.).

El riesgo, producto de la interrelación de amenazas y vulnerabilidades es, al final de cuentas, una construcción social, dinámica y cambiante, diferenciado en términos territoriales y sociales. Aún cuando los factores que explican su existencia pueden encontrar su origen en distintos procesos sociales y en distintos territorios, su expresión más nítida es en el nivel micro o local. Es en estos niveles que el riesgo se concreta, se mide, se enfrenta y se sufre, al transformarse de una condición latente en una condición de crisis o desastre.

Un desastre es el fin de un proceso, a veces muy largo, de construcción de condiciones de riesgo en la sociedad. El desastre es la realización o concreción de las condiciones de riesgo preexistentes en la sociedad. Esta realización ocurre en el momento en que un determinado evento físico, sea este un huracán, sismo, explosión, incendio, u otro ocurre y con ello muestra las condiciones de vulnerabilidad existentes, revela el riesgo latente y lo convierte en un producto, con consecuencias en términos de pérdidas y daños.

Con el impacto y la generación de las condiciones de desastre automáticamente se conforman otros escenarios de riesgo en las zonas y poblaciones afectadas que difieren sustancialmente de aquellos existentes con anterioridad, aun cuando incorporan elementos y componentes importantes de los mismos. La dinámica y la expresión particular del riesgo existente con anterioridad han sido modificadas y presentara nuevos desafíos para la sociedad. El riesgo, las amenazas y vulnerabilidades son dinámicas y cambiantes a lo largo del tiempo, y no pueden ser objetos de análisis y de acciones estáticas.

### **C. Riesgo y desastre: Lecciones del caso Mitch**

El Huracán o Tormenta Tropical Mitch al internarse en territorio Hondureño, desatando cantidades inusitadas y prolongadas de precipitación, ráfagas violentas de viento y oleajes costeros de gran magnitud, rápidamente revelo o descubrió las condiciones preexistentes de vulnerabilidad y riesgo en múltiples zonas y poblaciones del país. El resultado fue una de las afectaciones más agudas y serias sufrida por un país del hemisferio occidental durante este siglo, a raíz del impacto primario y las consecuencias secundarias de un evento físico-natural.

Sin embargo, los análisis posteriores realizados sobre el evento muestran que la magnitud del impacto no fue condicionada solamente por las condiciones de vulnerabilidad social existentes, combinado con la intensidad de las lluvias, vientos y oleajes, sino también por el grado existente de degradación del medio ambiente natural y construido en el país.

La deforestación con sus secuelas en términos de erosión, sedimentación de canales, desestabilización de pendientes y aumento en el potencial de deslizamiento; la destrucción de manglares en las zonas costeras; el uso de sistemas de cultivo en pendiente, insostenibles desde la perspectiva ambiental; y los inadecuados sistemas de drenaje urbanos y de control fluvial, entre otros, sirvieron para aumentar el impacto de las precipitaciones, vientos y olas una vez que

tocaran tierra firme. La sociedad había creado a lo largo de los años nuevas y aumentadas amenazas físicas; amenazas socio naturales formadas en el contexto de la relación entre la sociedad y la naturaleza. La falta de procesos adecuados de gestión ambiental, la degradación y la destrucción de los ecosistemas naturales y autorregulados, conformaron condiciones que aumentaron de forma no natural el riesgo ya existente por la simple presencia de comunidades humanas en sitios normales de ocurrencia de fenómenos naturales como lluvias torrenciales o fuertes oleadas y ventiscas. La llamada “vulnerabilidad ecológica” también se hizo patente en el momento del desastre.

Inmediatamente después de la tormenta y su afectación directa al territorio hondureño, el país, sus distintas regiones, zonas, poblados, familias, y pobladores se encontraron frente a una nueva serie de escenarios de riesgo, una nueva combinación de amenazas y una nueva condición social y física de vulnerabilidad. La tormenta, interactuando con las condiciones existentes de vulnerabilidad, transformó las condiciones y escenarios de riesgo existentes, construyendo nuevos escenarios y presentando nuevos desafíos para la acción colectiva. Ahora el riesgo se expresaba a través de la necesidad de evitar un aumento en el hambre y la desnutrición, en la enfermedad y la exposición a los elementos naturales, en la necesidad de albergue, en el aumento del desempleo y en las deficiencias en los ingresos de las familias pobres, en la posibilidad de violencia contra las mujeres y niños albergados fuera de sus casas, en el trauma psicológico, en el cambio en las condiciones morfológicas de los ríos y los pendientes que potenciaban nuevas amenazas relacionadas con las sucesivas lluvias.

Con la implementación de las actividades de rehabilitación y reconstrucción en los días, semanas y meses después del impacto, bajo el lema de la “transformación”, el desafío central de la reducción de la vulnerabilidad ha sido evidente. Una base fundamental de la reconstrucción con transformación, en su búsqueda de reconstituir y mejorar la producción, las condiciones de vida, ingresos y empleo de la población, de reponer o ampliar la infraestructura económica y social dañada o perdida, es la reducción del riesgo futuro

Sin embargo, hasta el presente existen evidencias de que esto no se ha logrado como debe ser. La urgencia de reponer infraestructura y vivienda, de reiniciar la producción, de poder transportar productos al mercado; la migración de población pobre a zonas de mayor amenaza y vulnerabilidad, frente a la ausencia de opciones alternativas, la pausada naturaleza de los procesos oficiales de reconstrucción y de canalización de los fondos internacionales comprometidos, todos contribuyen a procesos de “reconstrucción” sin reducción de riesgo.

Con la presencia de las lluvias normales de la presente temporada se ha mostrado el aumento en las condiciones de vulnerabilidad de las zonas afectadas. Con relativamente poca lluvia, zonas enteras han sufrido serias inundaciones y nuevas infraestructuras, construidas en el periodo post Mitch, han sido destruidas o arrasadas otra vez. El desafío de la reducción del riesgo sigue vigente y presente en el escenario de riesgo que se conforma en Honduras hoy en día. Si bien, con el cambio de estación en el hemisferio norte y el enfriamiento de las aguas del Atlántico la temporada de huracanes en el Caribe se termina, la amenaza de sismo y sequía, de incendio y deslizamiento, sigue vigente

La experiencia con el impacto, con la atención a la emergencia y en las tareas de reconstrucción revelan explícitamente la forma en que el riesgo es una dimensión permanente del escenario social en transformación, y un elemento fundamental en la consideración de las estrategias y acciones a tomar para enfrentar los problemas existentes.

Al cambiar la escala o enfoque de análisis, examinando el problema desde una perspectiva territorial y segmentada, con una perspectiva detallada en la pequeña escala y no desde la perspectiva de las fases de atención al problema del desastre, se descubren más lecciones de importancia respecto de la conformación del riesgo y sus expresiones concretas. (Maskrey, 1998). El desastre aparece finalmente como un conjunto de desastres circunscritos a distintas zonas y territorios del país. El “espacio social del daño” (Hewitt, 1997) reflejaba condiciones heterogéneas de vulnerabilidad ecológica y social que produjeron impactos diferenciados en la población y el territorio. Los sectores e infraestructuras modernas mostraron niveles de vulnerabilidad distintos si se comparan con las comunidades y familias pobres, al sufrir impactos disímiles y conformarse con ello niveles de desastre diversos y disímiles. El riesgo preexistente variaba de zona a zona, de poblado a poblado. De igual forma en que poblados pobres sufrieron pérdidas masivas, hubo otros en condiciones de vulnerabilidad menores que sufrieron pocas pérdidas, a pesar de estar expuestos a condiciones físicas también seriamente adversas. El desastre se construye sobre el riesgo existente, y este riesgo se manifiesta más claramente en entornos locales, a escalas menores.

#### ***D. La construcción social del riesgo: procesos sociales y transformación de la sociedad.***

La vulnerabilidad y las amenazas, los factores del riesgo, se manifiestan en condiciones concretas de existencia humana o físicas. Son palpables, analizables y muchas de ellas factibles de medir. Se expresan en condiciones de vida inseguras para la población (Blaikie et al., 1996). A la vez, son dinámicas y cambiantes y potencialmente modificables o transformables. Las condiciones inseguras de vida, reflejadas en múltiples contextos particulares asociados con la localización de la población y la producción, son productos de procesos sociales concretos e históricos. (Wilches Chau, 1998). Entre ellas se pueden indicar las características físicas de las estructuras, la falta de ingresos, la desnutrición y la enfermedad, el desconocimiento del medio ambiente circundante y de su comportamiento, la falta de principios de organización solidaria y procesos de participación en la toma de decisiones que afectan la vida de las personas, las ideologías fatalistas que inmovilizan u obstaculizan la búsqueda de alternativas seguras y las expresiones culturales inadaptadas a las realidades modernas.

De acuerdo con el modelo de vulnerabilidad propuesto por Blaikie et al, estas condiciones son producto de procesos dinámicos que derivan de los modelos dominantes de organización, ordenamiento y transformación de la sociedad, o lo que comúnmente se denominan “estilos” o “modelos” de desarrollo. Los procesos dinámicos se concretan en modalidades particulares de

transformación rural, urbanización, crecimiento y distribución poblacional, explotación de los recursos naturales, organización y participación social, acceso al, y distribución del ingreso, entre otros. Las condiciones inseguras de vida y vulnerabilidades se construyen o se generan como producto de estos procesos dinámicos. El problema de riesgo es entonces, un problema íntimamente relacionado con el desarrollo o la falta del desarrollo. Los desastres son indicadores de insostenibilidad en los procesos de gestión del desarrollo y de gestión ambiental (Cuny, 1983; Wilches Chaux, 1998; Lavell, 1998 y 1999). En consecuencia la reducción del riesgo y de los desastres debe fundamentarse óptimamente en la modificación o transformación de las condiciones que generan el riesgo o, en su caso, y de forma subóptima, en el control externo de los factores del riesgo.

La ubicación de la población de escasos recursos en zonas físicamente inestables o sitios de ocurrencia normal de deslizamientos, crecidas y fenómenos de gran impacto, así como las formas inseguras de construir son productos de procesos de marginación del mercado de tierras formales y seguras y la falta de acceso a sistemas y materiales de construcción adecuadas a las condiciones ambientales imperantes. La falta de *'resiliencia'* económica asociada con la pobreza se deriva de los procesos de exclusión de la población de los beneficios del desarrollo. Las altas tasas de deforestación son producto de la búsqueda de la ganancia a corto plazo o de la búsqueda de elementos que garanticen la supervivencia de los pobres y su acceso a la vivienda y la energía. La falta de organización social de la población y de participación directa en la toma de decisiones sobre el rumbo de sus propias vidas se relaciona con los mecanismos centralizados de control y decisión política. Ninguna de estas situaciones que fomentan las vulnerabilidades y amenazas son producto del azar o la falta de información y conocimiento. Son construidos por la sociedad en el curso de sus procesos de cambio y transformación.

## Hacia una estrategia de gestión del riesgo.

### ***El Concepto General.***

Un modelo de desarrollo y transformación de la sociedad, que parte del análisis de las experiencias ya sufridas en múltiples sitios con el solo impacto de un fenómeno físico, debe plantearse como directriz global la gestión de las diferentes formas de riesgo que asumirían las localidades en forma específica, y la sociedad como un todo. Ello no significa simplemente reducir la vulnerabilidad o mitigar las amenazas, sino también plantearse y tomar decisiones colectivas sobre los niveles y formas de riesgo que se pueden asumir como aceptables en un período determinado y los cambios que deben impulsarse para evitar las consecuencias que podría tener la ocurrencia efectiva del daño al que se ha estado arriesgando tal sociedad, localidad o comunidad.

El balance histórico permite observar cómo se han asumido riesgos en grados y formas cuyo costo efectivo luego se lamenta profundamente y se asume con un altísimo sufrimiento social. Además se han asumido riesgos sin la información mínima apropiada para medir la magnitud y la profundidad que podrían tener los daños efectivos, de manera que el costo es mucho más alto que el riesgo supuesto. En casos concretos ello implica que los aparatos de seguridad definidos frente al riesgo no han sido suficientes. En términos financieros ello puede causar la quiebra de los instrumentos de seguridad (como empresas de seguros) cuando los hay. Cuando no se ha ni siquiera construido tales instrumentos ello significa que las pérdidas simplemente se asumen sin tener reservas mínimas para sobrevivir al daño y los individuos, las empresas, las comunidades e incluso las cuencas terminan por perecer o sufrir daños irreparables.

Un modelo de gestión de riesgos consiste en construir la información mínima que permita calcular el riesgo que se va a asumir y prever las reservas (financieras, sociales, psicológicas, emocionales, etc.) que permitirían la supervivencia en condiciones adecuadas, a pesar de la ocurrencia de los impactos previstos como probables en períodos de tiempo también previamente establecidos. Ello implica entonces la puesta en contacto de los diversos sectores involucrados no solo para construir la información, sino también para determinar las tareas que se requieren para también construir las reservas de recursos y las opciones de respuesta en diversos plazos de manera que se alcancen los niveles de bienestar deseados en el cortísimo plazo, pero sin sufrir costos y daños irreparables en otros plazos. Ello por supuesto también implica no solo costos financieros para el diseño y construcción de tales instrumentos, sino el desarrollarlos en condiciones también rentables desde el punto de vista social, no solo desde el punto de vista individual (en el largo plazo no solo la organización ‘aseguradora’ debe sobrevivir, sino también la sociedad y los clientes individuales de tal ‘aseguradora’). Gestión del riesgo, en fin, significa un proceso social de puesta en contacto y un diálogo permanente evaluativo de los cambios progresivos tanto del riesgo como de los instrumentos de aseguramiento social frente al daño probable.

La gestión del riesgo no es solo la reducción del riesgo, sino la comprensión que en términos sociales se requiere de la participación de los diversos estratos, sectores de interés y grupos representativos de conductas y modos de vida (incluso de ideologías y de perspectivas del mundo, la vida, la religión) para comprender como se construye un riesgo social, colectivo, con la concurrencia de los diversos sectores de una región, sociedad, comunidad o localidad concreta. La gestión del riesgo no es simplemente bajar la vulnerabilidad, sino la búsqueda de acuerdos sociales para soportar o utilizar productivamente los impactos, sin eliminar la obtención inmediata de beneficios.

El *enfoque* de la *Gestión de Riesgo* se refiere a un proceso social complejo a través del cual se pretende lograr una reducción de los niveles de riesgo existentes en la sociedad y fomentar procesos de construcción de nuevas oportunidades de producción y asentamiento en el territorio. El aprovechamiento de los recursos naturales y del ambiente, en general, debe desarrollarse en condiciones de seguridad dentro de los límites posibles y aceptables para la sociedad en consideración. En consecuencia, significa un proceso de control sobre la construcción o persistencia de amenazas y vulnerabilidad.

Por lo tanto, la gestión no puede ser reducida a la idea de una obra o una acción concreta como es por ejemplo, la construcción de un dique, una presa o una pared de retención para impedir inundaciones y deslizamientos. Más bien se refiere al proceso por medio del cual un grupo humano o individuo toma conciencia del riesgo que enfrenta, lo analiza y lo entiende, considera las opciones y prioridades en términos de su reducción, considera los recursos disponibles para enfrentarlo, diseña las estrategias e instrumentos necesarios para enfrentarlo, negocia su aplicación y toma la decisión de hacerlo. Finalmente se implementa la solución más apropiada en términos del contexto concreto en que se produce o se puede producir el riesgo. Es un proceso específico de cada contexto o entorno en que el riesgo existe o puede existir. Además, es un proceso que debe ser asumido por todos los sectores de la sociedad y no como suele interpretarse, únicamente por el gobierno o el Estado como garante de la seguridad de la población. Aunque por supuesto el Gobierno y el Estado tienen una primera responsabilidad en el impulso y puesta en práctica de los modelos de gestión que aseguren el beneficio social. Aquí es importante reconocer, por ejemplo, que una parte importante del riesgo que enfrentan países y poblaciones es producto de las acciones conscientes o inconscientes del sector privado y sus agentes, a veces avalado por las políticas públicas y a veces ignorando la normativa y legislación nacional.

Constantemente el proceso estará informado por la idea de “riesgo aceptable”. O sea el nivel de protección que es posible lograr en las circunstancias sociales, económicas, culturales y políticas prevalecientes en la sociedad bajo consideración. Lo que es válido para un país, grupo social o individuo no es necesariamente válido o posible para otro. Sin embargo, cada grupo debe estar en la posición de racionalizar el grado de riesgo que enfrenta y gestionarlo en la medida de sus posibilidades, de acuerdo con su propia percepción del mismo y la importancia que le conceda.

Como proceso la gestión del riesgo no puede existir como una práctica, actividad o acción aislada, es decir con su propia autonomía. Mas bien debe ser considerada como un componente íntegro y funcional del proceso de gestión del desarrollo global, sectorial, territorial, urbano,

local, comunitario o familiar; y de la gestión ambiental, en búsqueda de la sostenibilidad. Las acciones e instrumentos que fomentan la gestión del desarrollo deben ser a la vez los que fomentan la seguridad y la reducción del riesgo.

La *Gestión del Riesgo* constituye un enfoque y práctica que atraviesa horizontalmente todos los procesos y actividades humanas. Por eso es de preocuparse que al analizar las solicitudes de financiamiento para la reconstrucción en América Central o los informes sobre soportes financieros ya aplicados, es común ver un rubro particular denominado “Gestión de Riesgo” que en general se refiere a financiamiento aplicado en la construcción de obras de control fluvial o de deslizamientos. Otros rubros se refieren a agricultura, educación, industria, manejo de cuencas, infraestructura vial etc. como que fuera que estos sectores y su promoción no deben incorporar la gestión de riesgo en su instrumentación. Esto es incorrecto y si así se hiciera podemos solamente esperar que con el próximo evento físico dañino las inversiones se perderán una vez más.

A la vez que la gestión debe atravesar toda acción sectorial o territorial, también constituye un eje integrador que atraviesa horizontalmente todas las fases del llamado “ciclo o continuo de los desastres”, el cual ha informado la organización y práctica de la gestión o manejo de los desastres hasta el presente. O sea, no se reduce a, ni sustituye la idea y práctica de la llamada prevención y mitigación de desastres. Más bien, es un enfoque y práctica que orienta estas actividades, además de los preparativos, la respuesta de emergencia, la rehabilitación y la reconstrucción.

El objetivo final de la gestión es el de garantizar que los procesos de desarrollo impulsados en la sociedad se dan en las condiciones óptimas de seguridad posible y que la atención dado al problema de los desastres y la acción desplegada para enfrentarlos y sus consecuencias promueven hasta el máximo el mismo desarrollo. Es la continuación lógica, la forma más articulada de fortalecer las nociones expuestas en la idea de la transición (o “puente”) entre la respuesta humanitaria y el desarrollo y en la idea de la reconstrucción con transformación y desarrollo.

## **B. La gestión y su temporalidad.**

La misma noción de la “reducción de riesgo” transmite la idea de una acción sobre algo ya existente. Esta es el significado que se ha dado durante años a la práctica de la “prevención y mitigación de desastres”. Sin embargo la práctica de la gestión de riesgo va mucho más allá de ser una práctica “compensatoria” frente a riesgos ya construidos y existentes, aun cuando no puede prescindir de estos elementos.

La gestión tiene dos puntos de referencia temporal, con implicancias sociales, económicas y políticas muy distintos. Un primer referente es, efectivamente, el presente y la vulnerabilidad, amenazas y riesgo ya construidos, a los cuales ayuda a revelar o descubrir un evento como Mitch. El segundo referente temporal se refiere al futuro, al riesgo nuevo que la sociedad construirá al promover nuevas inversiones en infraestructura, producción, asentamientos humanos etc. Aquí se

trata de los niveles de riesgo que existirán con el proceso de duplicación de la infraestructura y de la población que se pronostica para los próximos 30 años en América Latina. ( Lavell, 1997).

#### a. La gestión compensatoria

Con referencia a la gestión “compensatoria”, aquella que pretende reducir los niveles existentes de riesgo, se enfrenta a una tarea de proporciones o dimensiones enormes. De la misma manera en que Mitch descubrió los niveles de riesgo existentes en Honduras y Nicaragua en particular, otro huracán o sismo de magnitudes iguales, o menores, que llegara a afectar a los países de la región de forma tan dramática revelarían otros tantas condiciones de vulnerabilidad y riesgo.

Es precisamente la magnitud del riesgo existente lo que ayuda explicar la falta de políticas por parte de los Estados a favor de su reducción. La reducción se asocia con la idea de altas inversiones en soluciones, con poco retorno económico medible en el corto plazo o dentro de los períodos de ejercicio de los gobiernos. El traslado de los cientos o miles de comunidades en riesgo, recuperación de las cuencas degradadas, reestructuración de las edificaciones vulnerables, canalización y dragado continuo de ríos, construcción y mantenimiento de diques y paredes de retención y múltiples otros mecanismos de reducción de riesgo, acompañado por los procesos de capacitación, participación, consenso y concertación necesarios, son considerados como costos exorbitantes y fuera del alcance de los gobiernos y población misma, con la excepción de aquellos más solventes económicamente o más dispuestos anímicamente.

Sin embargo, la Gestión de Riesgo sí ofrece una oportunidad de enfrentar el riesgo existente. No se pretende necesariamente la eliminación del riesgo de forma total. Esto es ilusorio como meta. Pero, si es posible llegar a un estado en que el riesgo es más manejable dentro de los parámetros del riesgo aceptable y los recursos disponibles a los gobiernos, comunidades, municipalidades, empresas, familias u otros actores sociales que generan o sufren el riesgo. El aumento de la conciencia, la educación, la capacitación, el mejoramiento de los sistemas de información, previsión y pronóstico, de alerta temprana y de evacuación, la recuperación de cuencas y pendientes, la limpieza de canales, calles y alcantarillados, entre múltiples otras actividades no tienen que tener necesariamente un costo inalcanzable, especialmente si se realizan con la plena conciencia y participación de los grupos sociales afectables.

Ligar de forma orgánica la gestión de riesgo a los proyectos de desarrollo local o comunitario impulsados hoy en día por múltiples ONGs, asociaciones de base comunitaria, gobiernos locales ofrece una oportunidad de sinergia que no debe ser despreciada. No es necesario crear comités u organizaciones para la gestión del riesgo, sino más bien incorporar esta idea y práctica en los ya existentes, sea cuál sea su función. El riesgo se construye en múltiples ámbitos y su gestión debe estar presente en los mismos. La construcción local y comunitaria del poder y el fortalecimiento de los niveles de autonomía de las distintas colectividades sociales constituye en sí un mecanismo de fortalecimiento de la gestión del riesgo.

Para que el riesgo se actualice y se exprese no es necesario esperar un desastre de gran magnitud. Un número importante de las zonas de un país que sufren un desastre de magnitud ha sido avisado previamente por medio del impacto continuado de pequeños eventos-inundaciones, deslizamientos, hundimientos, etc.- que a veces aparecen como parte de la cotidianeidad de poblados, comunidades y localidades. Pero estos eventos son avisos del riesgo en que se vive, de la inestabilidad y desequilibrio en las relaciones de la sociedad con su ambiente. Entre más conscientes de las señales que hagan estos eventos, “no desastres”, y entre más veloz sea la respuesta de la sociedad en revertir los procesos que construyen estos riesgos, más posibilidades existen de evitar un gran desastre del futuro.

Finalmente es necesario reconocer que con el impacto de un evento físico y la concreción de una condición de desastre, como el asociado con el Huracán Mitch, el riesgo pre-existente que fuera revelado en ese proceso se transforma y las operaciones de emergencia se convierten en nuevas modalidades de Gestión de Riesgo en la medida que buscan garantizar la seguridad de los pobladores afectados. La atención de la emergencia, en la medida en que gestione exitosamente el riesgo, puede convertirse en una oportunidad para el desarrollo, un puente con el desarrollo sostenible. El estímulo de las economías locales en lugar de su destrucción e inundación con víveres innecesarios, la canalización de las capacidades y organizaciones locales en el proceso de respuesta humanitaria, el estímulo a la rápida concatenación de la llamada fase de “respuesta inmediata”, con las de rehabilitación y reconstrucción, el fomento de la autonomía y no de la dependencia, son otros tantos mecanismos de gestión exitosa del riesgo y de fomento del desarrollo. Son mecanismos que se basan en el riesgo existente pero que se manifiestan como ejemplos de gestión prospectiva del riesgo.

#### b. La gestión prospectiva.

Si bien es cierto que el riesgo existente representa un desafío de enormes proporciones, el posible riesgo futuro representa un reto insoslayable e impostergable. El crecimiento poblacional y económico combinado con la persistencia de múltiples amenazas ya existentes y otras nuevas que se construyen en el entorno de la sociedad moderna y sus nuevas tecnologías, muestran un futuro poco optimista si los procesos históricos y actuales no se modifican de forma dramática. El rápido proceso de urbanización que aún sufre América Latina con el crecimiento desordenado de grandes ciudades y numerosas ciudades intermedias emergentes señala un proceso de concentración de riesgo cada vez más urbano. Las lecciones derivadas del impacto de Mitch en las ciudades de Honduras, especialmente Tegucigalpa, debe ser un preaviso del riesgo y de las consecuencias en el futuro para otras ciudades de la región, en particular para sus capitales. Evitar hasta el máximo el riesgo futuro, aún dentro de los parámetros de modelos de transformación de la sociedad que por si tienden a generar riesgo, es una tarea esencial. La sostenibilidad sin control del riesgo es imposible, el desarrollo sostenible sin ello es solo una consigna vacía.

El control del riesgo futuro es, aparentemente, menos oneroso en términos económicos y sociales que la reducción del riesgo existente dado que no depende de revertir procesos negativos ya

consolidados en el tiempo y el espacio sino más bien normar y controlar nuevos desarrollos. Sin embargo, si se requiere de una fuerte voluntad política, y un alto grado de conciencia, preocupación y compromiso con la reducción del riesgo por parte de todos los actores sociales, incluyendo Gobierno y sociedad civil.

Aquí es importante anotar que los esfuerzos por reducir el riesgo implementados por un actor social podrían ser nulificados por las acciones de otros, situación que exige concertación y comunidad de objetivos entre los distintos actores presentes en un mismo escenario territorial.

Los mecanismos más importantes para ejercer un control sobre el riesgo futuro, los cuales deben reforzarse mutuamente y no ser considerados como casillas independientes, pueden resumirse de la siguiente forma:

- a) La introducción de normatividad y metodologías que garanticen que todo proyecto de inversión analice sus implicaciones en términos de riesgo nuevo y diseñe los métodos pertinentes para mantener el riesgo en un nivel socialmente aceptable. En este sentido se requiere que el riesgo reciba el mismo peso que aspectos como el respeto del ambiente y el enfoque de género en la formulación de nuevos proyectos.
- b) Crear normativa sobre el uso del suelo urbano y rural que garantizara la seguridad de las inversiones y de las personas. Además que sea factible y realista en términos de su implementación. Para esto son claves los planes de ordenamiento territorial.
- c) La búsqueda de usos productivos alternativos para terrenos peligrosos, como puede ser el uso recreacional y para agricultura urbana dentro de las ciudades.
- d) Impulsar normativa sobre el uso de materiales y métodos de construcción que sean acompañados por incentivos y opciones para que la población empobrecida acuda a sistemas constructivos accesibles y seguros, utilizando materias locales y tecnologías baratas y apropiadas.
- e) El fortalecimiento de los niveles de gobierno locales y comunitarios, dotándolos de la capacidad para analizar las condiciones de riesgo y de diseñar, negociar e implementar soluciones con bases sólidas y a la vez flexibles y viables.
- f) Procesos continuos de capacitación de amplios sectores de la sociedad que inciden en la creación de riesgo y en la sensibilización y conciencia sobre el mismo: como por ejemplo pobladores, municipales, sector privado, educadores, la prensa, instituciones del gobierno central, ONGs, organismos internacionales de cooperación para el desarrollo, entre otros. El riesgo se genera privadamente pero se sufre muchas veces de forma colectiva. Los que generan el riesgo no son en general los que lo sufren (Herzer y Gurevich, 1996)
- g) Fortalecer las opciones para que los que sufren el riesgo demanden legalmente a los que lo provoquen. Esto sería la continuación lógica de las penalidades en contra de aquellos que contaminen el ambiente o que provoquen riesgo en el tránsito de personas y bienes.
- h) Instrumentar esquemas de uso de los ecosistemas y recursos naturales en general, que garanticen la productividad y la generación de ingresos en condiciones de sostenibilidad ambiental. Conservación y regeneración de cuencas hidrográficas.

- i) Reformar los currículos escolares de tal manera que consideren de forma holística la problemática de riesgo en la sociedad, sus causas y posibles mecanismos de control, y no solamente como prepararse y responder en casos de desastre.
- j) El fomento de una cultura global de seguridad o una cultura de gestión continua de riesgo.
- k) Promoviendo “ascensores” entre las iniciativas y necesidades sentidas en el nivel local y los formuladores de políticas en el nivel regional y nacional, de tal forma que se alimenta continuamente el proceso de transformación legislativa en beneficio de la reducción del riesgo.
- l) Introduciendo o fortaleciendo incentivos económicos para la reducción del riesgo, como son, por ejemplo, primas de seguros más favorables a las actividades y construcciones de más bajo riesgo.

### **C. El contenido y los principios básicos de la gestión del riesgo.**

#### **a. Contenidos**

El proceso de la gestión del riesgo contempla genéricamente una serie de componentes, contenidos o fases que los actores sociales deben considerar en su aplicación y que pueden resumirse de la siguiente manera:

- a) La toma de conciencia y la educación sobre el riesgo.
- b) El análisis de los factores y las condiciones de riesgo existentes en el entorno bajo consideración o que podrían existir con la promoción de nuevos esquemas, y la construcción de escenarios de riesgo de manera continua y dinámica. Este proceso exige el acceso a información fidedigna, disponible en formatos y a niveles territoriales adecuados a las posibilidades y recursos de los actores sociales involucrados.
- c) El análisis de los procesos causales del riesgo ya conocido y la identificación de los actores sociales responsables o que contribuyen a la construcción del riesgo.
- d) La identificación de opciones de reducción del riesgo identificado, de los factores e intereses que obran en contra de la reducción, de los recursos posibles accesibles para la implementación de esquemas de reducción, y de otros factores o limitantes en cuanto a la implementación de soluciones.
- e) Un proceso de toma de decisiones sobre las soluciones más adecuadas en el contexto económico, social, cultural, y político imperante y la negociación de acuerdos con los actores involucrados.
- f) El monitoreo permanente del entorno y del comportamiento de los factores de riesgo.

## b. Principios básicos.

Aún cuando cada contexto y caso de riesgo tendrá sus propias especificaciones y principios básicos en cuanto a la búsqueda de soluciones, existe una serie de consideraciones que la experiencia nos ha enseñado son universalmente válidos, a saber:

- a) El riesgo tiene su expresión más concreta en el ámbito local aún cuando sus causas pueden encontrarse en procesos generados a gran distancia de la escena del mismo. Por ejemplo, inundaciones generadas en las planicies fluviales costeras por procesos de degradación de las cuencas altas de los ríos; contaminación de fuentes subterráneas de agua por industrias ubicadas en la área de captación pluvial alejadas de las zonas afectadas; procesos de desertificación inspirados por cambios en los patrones de producción rural estimulados por compañías transnacionales con su centro de decisión en otros países y ciudades. Así, aun cuando el nivel local, municipal y comunitario, se perfila como el más apropiado para iniciar el proceso de gestión, este requiere ubicarse en su entorno regional, nacional o internacional y requerirá de la negociación de acuerdos entre actores en estas escalas.
- b) La gestión del riesgo no puede prescindir de la participación activa y protagónica de los actores afectados, y de una consideración de las visiones o imaginarios que estos actores tengan del problema que enfrentan, de su prioridad en su agenda cotidiana, y del contexto humano y económico en que se de.
- c) La gestión requiere de la consolidación de la autonomía y poder local y de las organizaciones que representan a la población afectada por el riesgo.
- d) Aún cuando el nivel local se perfila como el mas apropiado para iniciar y concretar la gestión, este no puede prescindir de estructuras, normatividad, y sistemas interinstitucionales en el nivel nacional que avalan, promueven y estimulan la gestión sin apropiarse del proceso. La descentralización y el fortalecimiento de las instancias locales es un corolario de este proceso.

## D. *Experiencias diversas en la gestión del riesgo en Honduras.*

El discurso conceptual y teórico siempre es válido y un paso imprescindible en la construcción de alternativas válidas para solucionar problemas. Sin embargo, en fin las acciones siempre hablan mas fuerte que las palabras! Enseguida, a manera de ilustración se sintetizan unos seleccionados ejemplos de la aplicación exitosa de estrategias de gestión de riesgo en Honduras que muestran la diversidad de mecanismos e instrumentos disponibles para lograr lo mismo, promovidos en el contexto de distintos tipos de organización o institución.

- a) Como parte de un programa patrocinado por el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central-CEPRENAC-, se inicio hace tres años en el municipio de La Masica un proyecto de Fortalecimiento de las Estructuras Locales en Mitigación de Desastres-FEMID- con el apoyo de la Cooperación Alemana, a través de la GTZ. Por medio del proyecto, se realizaron actividades de capacitación en el ámbito local y de organización y se instalo un sistema de alerta temprana para inundaciones. Este sistema,

- operado en el nivel local, mediante el uso de sistemas rudimentarios de monitoreo de amenazas, sistemas robustos de radio comunicación y sustentados por capacidades locales de organización, planificación y gestión, permitió, frente al Huracán Mitch, efectuar un proceso eficiente de evacuación temprana de población con el resultado de que ninguna vida se perdió. Este mismo proceso ha sido apoyado por los esfuerzos de la OEA a través de su proyecto sobre “cuencas menores” en Centroamérica. ( PNUD, Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, 1999; Duran, 1998)
- b) El Proyecto Lempira Sur en Honduras, de desarrollo rural, actúa en una zona caracterizada por su pobreza y aislamiento y es ilustrativo de la implementación de una estrategia multidimensional. Busca un proceso de capitalización basado en las ofertas tecnológicas y el ahorro a corto plazo para lograr la seguridad alimentaria de las familias, lo cual facilita la diversificación productiva y la conservación del ambiente. Cuando se presentó la emergencia por Mitch, en la región había 50 mil quintales de granos almacenados en silos familiares, lo cual garantiza la seguridad alimentaria de la población. Incluso se donaron 4 mil quintales a damnificados de otras zonas del país. ( PNUD, 1999; Duran, 1998).
  - c) La Organización de Estados Americanos-OEA- a través de su proyecto de Amenazas Naturales de la Unidad de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible ha apoyado durante años la capacitación en materia de riesgos en el país y desarrollado la aplicación de metodologías para el análisis de la vulnerabilidad en los sectores de transporte, energía eléctrica y educación.
  - d) El proyecto “ Manejo de Recursos Naturales Renovables de la Cuenca del Embalse del Cajón” desarrollado a través del PNUD busca implementar acciones que mejoren las condiciones ambientales y los niveles de vida de la población rural procurando la sostenibilidad de la agricultura en ladera y el desarrollo forestal en la región. El proyecto estimula cambios apropiados en los sistemas y prácticas tradicionales de cultivo, cambios en los sistemas de manejo y aprovechamiento de bosques y mejoramiento de la producción y productividad en áreas bajas de cultivos. A través de estos procesos se ha aumentado la resiliencia ecológica de la zona y su resistencia frente a eventos como Mitch. ( Zilbert, 1999).
  - e) En colaboración con la Comisión Permanente de Contingencias-COPECO- y con la GTZ-CEPREDENAC, en el marco del proyecto FEMID, La Red impartió talleres de capacitación de actores nacionales y locales en la Gestión Local del Riesgo con la pretensión de fortalecer las capacidades de análisis y formulación de alternativas de reducción de riesgo en el ámbito local. Uno de estos talleres se desarrollo en la municipalidad de La Masica.

### ***E. El Sistema de las Naciones Unidas y su compromiso con la gestión del riesgo***

Atendiendo a las directrices sobre su actuar en el problema de los desastres; en consonancia con la búsqueda de la reconstrucción con transformación y reducción del riesgo y la declaración de los Presidentes Centroamericanos, en la ocasión de su cumbre celebrado en Guatemala entre el 17 y 19 de octubre, 1999, en el sentido de declarar el periodo 2000-2004, el Quinquenio para la Reducción de la Vulnerabilidad en Centroamérica; y siguiendo las lecciones emanadas del impacto de Mitch en Honduras y de los primeros esfuerzos con la reconstrucción, el Sistema de

las Naciones Unidas en Honduras, coordinado e impulsado por su Coordinadora Residente, tiene la intención firme de hacer del principio de la Gestión del Riesgo un eje articulador de sus acciones y actividades en el país.

Además de la introducción del principio de reducción de riesgo en los proyectos y programas normales que impulsa en el país en búsqueda de la sostenibilidad, el alivio de la pobreza, la transparencia y el fortalecimiento de la democracia y la descentralización, varias agencias del Sistema desde ya han instigado un proceso de elaboración de programas específicos sobre la Gestión de Riesgo en el ámbito nacional y en el plano regional en colaboración con los demás países. Este proceso se espera fortalecer en el futuro, dando prioridad particular a la gestión en el contexto de lo local. A la vez, el Sistema espera poder jugar un papel dinámico en promover la introducción de un enfoque de gestión de riesgo en los planes y proyectos de otras instancias organizacionales nacionales e internacionales a lo largo de los años venideros.

## BIBLIOGRAFÍA

Anderson, Mary y Peter Woodrow. ( 1989). **Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster**. Boulder, Colorado. Westview Press.

Blaikie, Piers et al. (1996) **Vulnerabilidad: El Entorno Social, Político y Económico de los Desastres**. La Red. IT Perú. Tercer Mundo Editores, Colombia.

Comisión Económica para América Latina ( 1999) **Honduras: Evaluación de los Daños Ocasionados por el Huracán Mitch, 1998**. Mimeo.

Cuny, Fred. ( 1983) **Disasters and Development**. Oxford University Press.

Durán, Rolando. (1998). **Centroamérica Después de Mitch: Gestión de Riesgo y Preparativos para Desastres: Una Tarea Pendiente**. Informe Regional del Huracán Mitch, CEPREDENAC.

Herzer, Hilda y R. Gurevich (1996) “Degradación y desastres: Parecidos y diferentes. Tres casos Argentinos para pensar y algunas dudas para plantear”. En Fernández, María Augusta. **Ciudades en Riesgo: Degradación Ambiental, Riesgos Urbanos y Desastres**. LA RED, USAID. Lima, Perú

Hewitt, Kenneth (1997) **Regions of Risk**. Longman Press.

Lavell, Allan. (1996) “Degradación Ambiental, Riesgo y Desastre Urbano: Problemas y Conceptos”. En Fernández, María Augusta. **Ciudades en Riesgo**. LA Red. USAID. Lima, Perú.

Lavell, Allan. (1998) **Decison Making and Risk Management**. Ponencia presentada en la Conferencia: Futhering Cooperation in Science and Technology for Caribbean Development. Port of Spain, Setiembre, 1998.

Lavell, Allan. (1999, en edición) “Desastres y Desarrollo: Hacia un Entendimiento de las Formas de Construcción Social de un Desastre: El Caso de Mitch en Centroamérica”. En Nowalski, Jorge (a ser publicado por el Banco Interamericano para el Desarrollo).

Lavell, Allan(1998) “Un Encuentro con la Verdad: los Desastres en América Latina durante 1998” en **Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe, año 2**. FLACSO. Nueva Sociedad.

Maskrey, Andrew. ( 1998) **Navegando entre Brumas. La aplicación de los Sistemas de Información Geográfica al análisis del Riesgo en América Latina**. La Red, ITDG. Tercer Mundo Editores, Colombia.

Organización Panamericana de la Salud, Programa de Preparativos para Situaciones de Emergencia y Coordinación en Casos de Desastre ( 1999) **Crónicas de Desastres: Huracanes Georges y Mitch, 1998.** Washington D.C.

PNUD, Proyecto Estado de la Nación. (1999) **Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible.** Editorama S.A. San José, Costa Rica.

Wilches Chaux, Gustavo. ( 1993) “ La Vulnerabilidad Global”. En Maskrey, A. (ed.) **Los Desastres no son Naturales.** La Red. Tercer Mundo Editores, Colombia.

Wilches Chaux, Gustavo. (1998). **Auge, Caída y Levantada de Felipe Pinillo, Mecánico y Soldador o Yo Voy Correr el Riesgo: Guía de La Red para la Gestión Local del Riesgo.** La Red. IT Perú. Quito, Ecuador.

Zilberth S., Linda (1999) **Programa para la gestión del riesgo y la reducción de desastres en Honduras.** Gobierno de Honduras; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Mimeo.

## Documentos consultados:

“Avances en la reconstrucción y transformación nacional” Agosto 20, 1999 (sin autor)

“El Sistema de Naciones Unidas en la Reconstrucción y Transformación de Honduras 1999” (sin autor)

“Field Operations”, Honduras, March-May 1999. (sin autor)

“Hurricane Mitch Coordination of the UN System Response in Honduras”, February, 1999. (sin autor)

“Las Naciones Unidas: Socios en la reconstrucción y transformación de América Central. Documento para el Segundo Encuentro del Grupo Consultivo para **la Transformación y Reconstrucción de AC**”. Estocolmo, Suecia. Mayo 1999 (sin autor)

Comisión Económica para América Latina ( 1999) “Honduras: Evaluación de los Daños Ocasionados por el Huracán Mitch, 1998.” Mimeo

Comisionado Nacional de los Derechos Humanos ( 1999) “**Honduras desde la** perspectiva de la Auditoría Social”. Tegucigalpa, marzo de 1999.

Gabinete Especial de la Reconstrucción Nacional de Honduras ( 1999) “**Plan Maestro de la reconstrucción y transformación nacional**” Versión Resumida, Reunión del Grupo Consultivo de Estocolmo, Suecia, mayo 25-28, 1999.

Gobierno de Honduras “Priorización y programación de proyectos del plan maestro de reconstrucción y transformación nacional”. Junio 1999-12-09

DGA/SICA-CCAD//UNDP/UNEP/ECLA ( 1999) “Regional Cooperation to Reduce Environmental vulnerability and Promote Sustainable Development in Central America. mimeo

OCHA/ UNICEF/PNUD/OPS-OMS ( 1999) “Joint Disaster Response and Recovery Mission to Central America as a follow-up to Hurricane Mitch”. Volume 1: Report. February 1999.

OPS/OMS ( 1999) “Crónicas de Desastres: Huracanes Georges y Mitch 1998” Washington, setiembre de 1999

PMA ( 1998) “Emergencia y operación prolongada de socorro y recuperación regional”. Mimeo.

PNUD ( 1999) “Apoyo a la transformación de Honduras después del Mitch” Tegucigalpa, agosto de 1999. Mimeo.

PNUD ( 1999) “Cooperación del Sistema de Naciones Unidas ante los escenarios de riesgo próximo en Honduras” Mayo de 1999

PNUD ( 1999) “Apoyo a la Reconstrucción y Transformación de Honduras después del Huracán Mitch” Tegucigalpa, agosto de 1999.

Secretaría de Salud de Honduras ( 1999) “Huracán Mitch en Honduras”. Serie Crónicas De Desastres. Tegucigalpa, febrero de 1999

SICA/CCAD/DGMA ( 1999) “Estrategia para reducir la vulnerabilidad ambiental de la región centroamericana frente a los desastres naturales” El Salvador, mayo de 1999-12-09

Sistema de Naciones Unidas, Honduras ( 1999) “Cooperación del Sistema de Naciones Unidas ante los escenarios de riesgo próximo en Honduras”, Mayo de 1999.

UNDP ( 1998) “Umbrella Project on Reinstallation and Rehabilitación for Honduras” November 30, 1998

Zilbert S., Linda (1999) “Programa para la gestión del riesgo y la reducción de desastres en Honduras” Gobierno de Honduras; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Mimeo

## Siglas utilizadas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
DIRDN	Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales
ERD	División de Respuesta a Emergencias, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
FAO	Fondo para los Alimentos y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FNUAP	Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Población
LA RED	La Red de Estudios Sociales para la Prevención de Desastres en América Latina
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OPS/OMS	Organización Panamericana de la Salud
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PMA	Programa Mundial de Alimentos
SETCO	Secretaría Ejecutiva de Cooperación Internacional
UNDRO	Organización de las Naciones Unidas para Atención en caso de Desastre
UNESCO	Organización de Naciones Unidas para la Educación
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia